Año **8** Edición **166**
Guatemala, **16** al **31** de julio de **2019**
**Publicación quincenal**
ISSN 2227-9113

USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

latindex
En línea

# REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▸ Incidencia ▸ Bien común

Haga click en el botón

**Una década de trabajo**
IPNUSAC

**Del plato a la boca...**
IPNUSAC

**La enfermedad renal crónica no tradicional: una visión desde la protección social y la economía preventiva**
EDGAR BALSELLS

**Proceso electoral y subrepresentaciones indígenas**
JULIO VALDEZ

**La lucha histórica de las mujeres por la ciudadanía**
ANA BORRAYO

**Los órganos jurisdiccionales de mayor riesgo**
ANABELLA CARDONA
MARVIN REYES

**Resultado del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente**
HUGO MÉRIDA

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

# Índice


## EDITORIAL

**6 Una década de trabajo**
IPNUSAC

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

**8 Del plato a la boca...**
IPNUSAC

## PERSPECTIVA

**14 La enfermedad renal crónica no tradicional: una visión desde la protección social y la economía preventiva**
Edgar Balsells Conde
Área Socioeconómica / IPNUSAC

**43 Proceso electoral 2019 y las llamadas subrepresentaciones indígenas: ¿una desviación conceptual?**
Msc. Julio Alejandro Valdez Rodas
Docente de la Escuela de Ciencias Psicológicas y la Escuela de Ciencia Política / USAC

## CONTRAPUNTO

**60 Del espacio doméstico a la ciudadanía: una lucha histórica de las mujeres**
Ana Patricia Borrayo
Instituto Universitario de la Mujer / USAC

**73 Relevancia de los órganos jurisdiccionales de mayor riesgo en el sistema de justicia penal**
Anabella Esmeralda Cardona Cámbara
Marvin Fradique Reyes Lee

## POLIFONÍA

**81 Guatemala país seguro ¿para quién?**
Fernando Mollinedo
Diario *La Hora*

**83 El circo se cayó**
Édgar Gutiérrez
Diario *elPeriódico*

**85 El Triángulo Norte está en la encrucijada**
Richard Aitkenhead Castillo
Diario *elPeriódico*

**87 Silencio gubernamental ante crisis humanitaria**
Editorial
Revista digital *Gazeta*

**90 Ahora, a impedir el tercer "país seguro"**
Mario Antonio Sandoval
Diario *Prensa Libre*

**92 Los migrantes no se van por gusto**
Oscar Clemente Marroquín
Diario *La Hora*

# Índice


## ACTUALIDAD

**94 Seminario sobre Enfermedad Renal Crónica no tradicional en Guatemala**
Magaly Arrecis
Analista Socioambiental / IPNUSAC

## INVESTIGACIÓN

**99 ¿Cuál es el resultado del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente?**
Hugo Armando Mérida Pineda
Facultad de Ciencias Económicas / USAC

## LIBROS

**124 Hipertrofia penal. El momento punitivo. Nuevo libro de Oswaldo Samayoa**
Bernardo Arévalo de León

## ENTORNO

**133 Costa Rica: polarización social como estrategia electoral**
Nery Chaves García y Esteban De Gori
Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica

**140 Costa Rica de brinco en brinco**
Rafael Cuevas Molina
Instituto de Estudios Latinoamericanos
Universidad Nacional de Costa Rica

## HORIZONTES

**143 Horizontes**

**144 INSTRUCCIONES A LOS AUTORES**

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

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

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

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

**Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)**
Murphy Paiz Recinos
Rector

Carlos Enrique Valladares
Secretario General

**Autoridades Instituto Problemas Nacionales (IPNUSAC)**
Geidy Magali De Mata
Directora del IPNUSAC

**Director de la RARN**
Edgar Celada Q.

**Editora**
Elisabeth Ávalos,
Comunicación e Información Estratégica IPNUSAC

**Editora Gráfica**
Rosario González

**Consejo Editorial**
Cristhians Castillo,
Área Sociopolítica, IPNUSAC
Adrián Zapata
Ex Coordinador General del IPNUSAC
Mario Rodríguez Acosta,
Departamento de Estudios de Problemas Nacionales
"Rafael Piedrasanta Arandi"
Facultad de Ciencias Económicas, USAC
Edgar Gutiérrez,
Ex Coordinador General del IPNUSAC

**Consejo Asesor Internacional**
Jean-Paul Vargas, Doctor en Políticas Públicas
Marianela Fuentes Forero, Abogada Constitucionalista
Julio Carranza Valdés, Doctor en Economía

**Jefa Biblioteca Central USAC**
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

**Bibliotecólogas**
Yolanda Santizo
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Dora María Cardoza Meza
Bibliotecóloga ERIS-USAC

**Apoyo estadígrafo y digital**
Jacqueline Rodríguez

**Distribución**
Vilma Peláez de Castillo

**Fotografías de portada**
http://fortinoticias.com, https://www.soy502.com

Editorial

# Una década de trabajo

IPNUSAC

La publicación de esta nueva edición digital de *Revista Análisis de la Realidad Nacional* –la número 166– tiene un significado especial para el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala: la entregamos en el marco del décimo aniversario de actividad pública del IPNUSAC.

Si bien el Consejo Superior Universitario (CSU) acordó la creación del IPNUSAC el 24 de septiembre de 2008, fue hasta en 2009 cuando –una vez cubiertos los pasos administrativos, presupuestarios y logísticos necesarios– nuestro instituto empezó a funcionar formalmente, realizando su primera actividad pública el 15 de julio de ese año. Esto significa que nuestra publicación digital de esta quincena se hace bajo el signo auspicioso de la culminación de un ciclo decenal de trabajo y el inicio de uno nuevo.

Para una institución como la Universidad de San Carlos de Guatemala, con sus 343 años de existencia, una década sin duda es un tramo breve de su historia. El IPNUSAC es uno de los vástagos más jóvenes en el frondoso árbol universitario, pero en estos diez años de intensa labor ha sabido cumplir con los objetivos para los que fue creado y que se resumen en su lema de "propuesta, incidencia y bien común".

Testimonio del aporte del IPNUSAC a la vida universitaria y nacional hemos podido darlo durante este año 2019, cuando el CSU nos encomendó –para el primer semestre– dos tareas de gran trascendencia: organizar el Observatorio Democrático (a través del cual se canalizó el voluntariado sancarlista en apoyo a los comicios generales del 16 de junio) así como la formulación y difusión de un planteamiento de alcance nacional, la Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universi-

dad de San Carlos de Guatemala, presentada a la sociedad guatemalteca y de las y los candidatos presidenciales y a diputados al Congreso de la República.

En esa misma línea de continuidad del aporte de IPNUSAC al quehacer universitario, en este mes de conmemoración de nuestro décimo aniversario de labores empezará a circular la edición impresa número 27 de nuestra revista, cuyo contenido central está dado por artículos que desarrollan aspectos de la referida agenda estratégica. Esta es nuestra forma de llevar a la práctica el precepto martiano según el cual "la mejor forma de decir, es hacer".

En efecto, el desarrollo de la vida nacional durante la primera quincena de julio del año en curso (cuyo análisis se hace en el espacio correspondiente de esta misma edición 166 de la revista) confirma la urgencia de contar con propuestas viables, que contribuyan a la construcción de un proyecto nacional capaz de enfrentar los desafíos que el entorno regional y global está planteando a la sociedad guatemalteca.

El rostro inmediato –aunque no único– de ese desafío es el de la cuestión migratoria, la cual está dando abundante material de análisis académico y periodístico, como un ángulo clave para la construcción de un proyecto nacional de desarrollo incluyente, democrático, promotor de la plena vigencia de los derechos humanos, basado en una relación respetuosa con el medio ambiente.

Las presiones geopolíticas de que es objeto nuestro país –junto a otros del área centroamericana– actualizan de forma urgente la búsqueda de caminos propios para el desarrollo nacional. Pero también actualizan la necesidad de que nuestra nación –diversa como es– replantee los términos de su relación consigo misma y con otras naciones y otros Estados del continente. Ni el insulto ni la prepotencia basada en anacronismos racistas, pueden aceptarse como base de esas relaciones, en un mundo caracterizado por la interdependencia.

Vivimos tiempos difíciles, en los cuales la peor parte la están padeciendo las y los centroamericanos forzados a emigrar por las condiciones de exclusión, falta de oportunidades e inseguridad que caracterizan hoy día a nuestras sociedades. Son tiempos de solidaridad, de trabajo creativo y constructivo. La hora, diría el afrocubano Nicolás Guillén, "no es de lagrima y pañuelo, sino de machete en mano".

Análisis de coyuntura

# Del plato a la boca...

IPNUSAC

"Tropiezos", podría ser la palabra que –en un afán de brevedad– mejor caracterice las últimas dos o tres semanas del acontecer político nacional. Tenemos en mente los tres tropiezos más recientes y sonoros –seguramente no los únicos– de un gobierno que, con ellos, evidenció con cuanta celeridad se está agotando su tiempo político. Esa constatación sería poco relevante si los "tropiezos" (sería más apropiado calificarlos como fracasos) afectaran únicamente a los integrantes de ese gobierno –empezando por Jimmy Morales, quien lo preside. Pero, infortunadamente, con sus tropiezos y sus torpezas, el gobierno resulta llevándose entre los pies al país entero, el cual sigue adicionalmente en el vaivén del acomodo de poderes resultante de los comicios generales del 16 de junio y bajo las fuertes presiones geopolíticas regionales en torno a las corrientes migratorias.

## Contienda insípida y desangelada

El primero de los tropiezos oficialistas a los que aludimos es el relativo a su fallido intento de promover una suerte de movimiento social en torno a un pretendido como inexistente "fraude electoral". Todavía el sábado 13 de julio grupos de reconocida filiación de extrema derecha se manifestaron ante la sede del Tribunal Supremo Electoral (TSE) agitando las banderas del "fraude", que el partido de gobierno –el FCN-Nación– y el propio presidente Morales habían alimentado convenientemente desde mucho tiempo antes de las elecciones (véase *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición digital 165). Sin embargo, el propio TSE empezó a desactivar los

argumentos desestabilizadores al oficializar, el 1 de julio, los resultados de la elección presidencial y el paso a las votaciones de segunda ronda de los candidatos Sandra Torres (Unidad Nacional de la Esperanza) y Alejandro Giammattei (Vamos). Y terminaría de aplacar esas voces diez días después, el 11 de julio, al dar a conocer el listado oficial –de personas y partidos– que ocuparán las curules del Congreso de la República en la legislatura que inicia el 14 de enero de 2020.

Si bien la probable pretensión de llevar los reclamos sobre el "fraude electoral" hasta un extremo de ruptura de la institucionalidad fracasó, el daño causado a la legitimidad del proceso en el imaginario de amplios sectores sociales es ya irreparable. No solamente las maquinaciones desde el oficialismo y sus aliados de la derecha extrema, sino también los crasos errores del TSE y el recurso a la judialización de la política con ostensibles propósitos de bloqueo a candidaturas presidenciales, tiñeron la contienda y minaron su credibilidad, constituyéndose en un factor que eventualmente puede afectar la gobernabilidad nacional, a cuya consecución estará objetiva e inevitablemente desafiado quien gane los comicios de segundo vuelta del 11 de agosto próximo.

Por lo pronto el andar hacia esa fecha está marcado por una campaña proselitista ausente de debate político sobre los grandes problemas nacionales, una competencia carente de sabor y calor electoral. Una y otro candidato han privilegiado los contactos con alcaldes electos y reelectos buscando adhesiones que, en escala local, eventualmente se traduzcan en votos. Mención aparte de las muy diversas formas de campaña negra a través de las redes sociales y la "guerra de encuestas", que ya se está desplegando y podría acentuarse en las próximas tres semanas y media restantes antes de la segunda vuelta.

Dada la dispersión de sufragios observada en la votación del 16 de junio (entre ambos no sumaron más del 40 por ciento) cada uno tiene que hacer un gran esfuerzo por atraer al menos a una parte de ese 48 por ciento formado por quienes votaron por otros partidos y candidatos. Reto que, además, adquiere el relieve de una lucha contracorriente para evitar que haya deserción de sus propios electores y del resto: esto es, su adversario no será solamente el otro binomio de la papeleta, sino también el ausentismo a las urnas. En la elección presidencial de junio la participación fue del 61.8 por ciento del total de ciudadanos

habilitados para votar, y simples cálculos aritméticos –a partir del comportamiento histórico– sugieren que el 11 de agosto la participación podría caer a muy cerca pero abajo del 50 por ciento.[1]

## Con más pena que gloria

Tan desangelada es la campaña hacia el 11 de agosto, que la atención del acontecer político nacional dirigió la mirada hacia otra parte: precisamente hacia los otros dos tropiezos que tuvo Morales durante la primera quincena de julio.

El primero de ellos, como es sabido, ocurrió con el malogrado negocio de dos aviones de fabricación argentina Pampa III. El sainete tuvo lugar entre el 3 de julio –fecha en que Morales visitó Buenos Aires y contrajo, ante su homólogo argentino, Mauricio Macri, el compromiso de adquirir las aeronaves militares– y el 11 de este mismo mes, cuando el Ministerio de la Defensa anunció que seguiría una recomendación de la Contraloría General de Cuentas (CGC) y desistiría de la operación que –a decir del titular de esa cartera, general Luis Miguel Ralda– no era una "compra" sino una "adquisición". En una tormenta de cuestionamientos de funcionarios públicos, políticos, parlamentarios y comunicadores sociales que se prolongó durante cerca de 12 días, el gobierno de Morales hizo una demostración concentrada de la suma de sus incompetencias: desde el sigilo y ocultamiento del propósito principal del viaje presidencial, así como las comunicacionales sobre sus motivaciones hasta los subterfugios legales para justificar una compra que despertó demasiadas dudas acerca de su pertinencia técnico-militar, de la existencia de recursos presupuestarios para cubrir el gasto (US$ 28 millones) y de los procedimientos legales para hacer esa operación.

El sainete de los Pampa III no ha terminado y al parecer seguirá dando tela para cortar. De mo-

1. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2015 la participación fue de 69.74 por ciento (la más alta desde 1985) y cayó a 56.15 por ciento en la segunda vuelta. De mantenerse ese comportamiento en 2019, la asistencia a las urnas el 11 de agosto podría estar alrededor del 48 por ciento. La tasa más baja de participación en segunda elección presidencial ocurrió en 1995, con una asistencia de 36.88 por ciento. Para un análisis más detallado, véase el artículo de Mariano González, "Participación, resultados y abstencionismo electoral. Lo que pasó y lo que puede pasar", en *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición digital 165.

mento ya tuvo un daño colateral: quien fuera subcontralor de Calidad del Gasto, César Elías, y quien hizo una seria advertencia al Ministerio de la Defensa sobre la improcedencia de la "adquisición", habría sido obligado a renunciar de la CGC. Aunque el titular de ésta, Edwin Salazar Jerez, desvinculó la remoción de Elías del asunto de los aviones y la explicó como parte de los cambios institucionales tras de asumir el cargo (en abril pasado), en medios periodísticos persiste la impresión de que se trató de una represalia contra un funcionario que laboró durante 16 años en la Contraloría.

Adicionalmente, la Fábrica Argentina de Aviones –con la cual Morales se comprometió a hacer la "adquisición" –dirigió una comunicación escrita a Ralda expresando su extrañeza por la decisión guatemalteca de frenar el contrato firmado a inicios del mes, así como haciendo saber que se "reservará el derecho para ejercer las acciones para el resarcimiento que correspondan", por la suspensión unilateral de la compra.

El asunto de los aviones podría haber seguido captando la atención de los medios, de no haber sido porque entre el 11 y el 16 de julio un nuevo sonrojo nacional gestado en el gobierno de Morales sacudió al país: la posibilidad de que Guatemala suscribiera un acuerdo (cuya exacta naturaleza o contenido aún no se conoce) con el de Estados Unidos para convertirlo en "tercer país seguro" para los migrantes centroamericanos y de otras regiones del mundo que buscan refugio o asilo en el país norteamericano.

Todo estaba arreglado para que Morales viajase a Washington, donde el 15 de julio habría de reunirse con el jefe de la Casa Blanca, Donald Trump, ocasión en la cual, presuntamente, se firmaría el convenio bilateral. Pero, entretanto, en el país fueron creciendo las voces de oposición a ese posible acuerdo, del que se venía hablando desde varias semanas atrás en medio del hermetismo gubernamental.[2] La situación llegó a un punto en el que los ex cancilleres Alfonso Cabrera, Édgar Gutiérrez, Gabriel Orellana y Ariel Rivera,

2. En las ediciones 164 y 165 de nuestra revista, especialmente en la última de ellas, nos ocupamos del asunto y analizamos tanto los alcances como los inconvenientes que tendría que Guatemala cediera a las presiones de EE. UU. para aplicar un política migratoria de interdicción policial, incluida la figura de "tercer país seguro".

junto al embajador de carrera Francisco Villagrán de León, acudieron ante la Corte de Constitucionalidad (CC) para pedir una resolución de amparo que impidiera a Morales firmar un convenio de esa naturaleza. Lo propio hicieron, por separado, el Procurador de los Derechos Humanos, Jordán Rodas, y el ex candidato presidencial Manfredo Marroquín. El domingo 14, la CC conoció y resolvió provisionalmente sobre los amparos solicitados, otorgándolos a los interponentes y "se previene al Presidente de la República de Guatemala que, para asumir la decisión, en nombre del Estado de Guatemala, de constituir al territorio nacional como un "Tercer país seguro", debe cumplir el mecanismo establecido en la literal l) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala",[3] esto es, que debe pasar por la aprobación del Congreso de la República antes de su ratificación.

Algunas horas antes de que se produjera la reunión de la CC, el gobierno circuló un comunicado oficial en el que informaba de la "reprogramación" del viaje presidencial a Washington. Si bien ese texto negaba que la cita con Trump tuviese como propósito acordar lo del "tercer país seguro", contradictoriamente explicaba que la "reprogramación" obedecía a que el gobierno esperaría a conocer lo que la CC resolviese sobre los amparos solicitados.

Según trascendió el lunes 15, no hubo tal reprogramación por parte del gobierno de Guatemala, sino fue el de EE. UU. quien decidió suspender la reunión Morales-Trump, en el marco de una situación más que incómoda, en medio de expresiones públicas altisonantes por parte del presidente estadounidense. En la madrugada del mismo 15 de julio, Trump publicó en Twitter un controvertido mensaje de recriminación a congresistas demócratas (que no llega a identificar por su nombre pero que obviamente incluye a la legisladora de origen guatemalteco, Norma Torres) en el que las insta a irse a sus países originarios a "arreglar la situación", y aprovecha para desahogar su enojo contra gobiernos como el de Guatemala. Dice que son "países cuyos gobiernos son una total

3. Corte de Constitucionalidad. Expedientes Acumulados 3829-2019, 3849-2019 y 3881-2019. Guatemala, 14 de julio de 2019.

y completa catástrofe, lo peor, lo más corrupto e inepto en cualquier lugar del mundo (si es que eventualmente tienen del todo un gobierno funcionando)".[4] Un par de días después, el propio Trump anunció la suspensión de toda ayuda a Honduras y Guatemala.

Aunque el lunes 15 una delegación gubernamental (encabezada por la ministra de Relaciones Exteriores, Sandra Jovel, y de la cual también hicieron parte los ministros de Gobernación, Enrique Degenhart, y de Trabajo y Previsión Social, Gabriel Aguilera Bolaños), se reunió en Washington con altos funcionarios estadounidense en un evidente esfuerzo de "control del daño", éste ya se había producido, como lo evidenció la decisión de Trump de suspender la ayuda.

Corroborando que "del plato a la boca, se cae la sopa", el fracaso de Morales en el negocio de los Pampa III y en su intento de contraer un acuerdo que habría comprometido seriamente a Guatemala, denota el bache de debilidad política e institucional en que ha caído el gobierno, cuando solamente faltan seis meses para que concluya su mandato. Dicho brevemente: está terminando con más pena que gloria.

4. Traducción libre de Revista Análisis de la Realidad Nacional del mensaje accesible en https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1150381394234941448?s=08

Perspectiva

# La enfermedad renal crónica no tradicional: una visión desde la protección social y la economía preventiva

(Primera parte)

Edgar Balsells Conde
Área Socioeconómica / IPNUSAC

**Resumen**

Este artículo deriva de una ponencia que el autor presentó en el II Seminario Nacional de Enfermedad Renal Crónica no Tradicional en Guatemala, en el cual también fungió como coordinador de la mesa de Aspectos Socioeconómicos, celebrado el 6 de julio de 2019 en la ciudad de Guatemala. El estudio está elaborado desde una perspectiva de protección social y de prestaciones pecuniarias, buscando un refinamiento en el análisis de los costos presentes y futuros de una enfermedad que forma parte del ascendente grupo de enfermedades no transmisibles y de los grandes desafíos de la protección social, teniendo en cuenta que tal enfermedad no afecta precisamente a las personas en su última etapa de vida, sino a personas jóvenes incluso empezando la segunda década de vida. El autor se sustenta en datos del área del Medicina Legal del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y además toma ventaja de trabajos previos, principalmente el realizado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el costo de la violencia en Guatemala, para el Grupo Agroamérica sobre el Living wage y para IPNUSAC en relación con la institucionalidad de la competencia, siendo este último aspecto vital para minimizar costos de una enfermedad que se está convirtiendo en pandemia en la costa sur de Guatemala.

**Palabras clave**

Enfermedad renal crónica no tradicional; protección social; economía preventiva; living wage.

**Abstract**
This article derives from a paper that the author presented at the II National Seminar of Chronic Kidney Disease not traditional in Guatemala, which also served as coordinator of the bureau of socio-economic aspects, held on 6 July 2019 in Guatemala City. The study is developed from a social protection and pecuniary benefit perspective, seeking refinement in the analysis of the present and future costs of a disease that is part of the upstream group of noncommunicable diseases and great challenges of social protection, bearing in mind that such a disease does not exactly affect people in their last stage of life, but young people even starting the second decade of life. The author relies on data from the legal medicine area of the Guatemalan Institute of Social Security, and also takes advantage of previous work, mainly the one carried out for the United Nations Development Programme on the cost of violence in Guatemala, for the Agro-America Group on Living Wage and for IPNUSAC in relation to the institutionality of competition, being the latter vital aspect to minimize costs of an illness that is turning into pandemic on the south coast of Guatemala.

**Keywords**
Chronic non-traditional kidney disease; social protection; preventive economy; living wage.

# Aclaraciones preliminares

Tal y como lo indica el programa del II Seminario Nacional de Enfermedad Renal Crónica no Tradicional (ERCnT) en Guatemala, en junio de 2018 se llevó a cabo el primer seminario nacional sobre este tema, y como parte de las recomendaciones se implementó la Comisión Multisectorial para el manejo de la ERCnT en Guatemala. Quien escribe es parte de dicha comisión y participó en ese seminario con una primera presentación sistematizada sobre diversos temas, desde el lado de la economía preventiva.

Se encomendó al autor un análisis en torno a los costos de la ERCnT. Primeramente la ponencia se había enfocado sobre preocupaciones eminentemente curativas y vinculadas con los costos de la diálisis peritoneal y la hemodiálisis como grandes costos futuros. Sin embargo, luego de análisis comparados y experiencias exitosas de países tropicales, como el caso cubano, el énfasis se coloca en la prevención y en los costos pecuniarios de la enfermedad, así como en una mayor preocupación hacia el trasplante renal, que mejora dramáticamente la vida del paciente.

La ponencia y su presentación hizo parte de la mesa redonda "Aspectos sociales y económicos", que incluye condiciones laborales, migraciones, acceso a servicios de salud y seguridad social, costos de la ERCnT y ordenamiento territorial. Se busca sistematizar: ¿qué sabemos?, ¿qué necesitamos saber?

Se empieza con una breve síntesis efectuada por la prestigiosa revista médica independiente The Lancet, que analiza de manera global la enfermedad renal, advirtiendo que es preciso que la Organización Mundial de la Salud, la sistematice y especifique de mejor forma, dejándola así de incluir como un subcomponente de las cuatro grandes enfermedades crónicas.

Adicionalmente, para efectos de determinación de costos financieros, económicos y de oportunidad, incluyendo dentro de estos últimos los costos sociales y emocionales asociados al padecimiento, es preciso adoptar procesos vinculados a la mejora de los registros, del análisis epidemiológico, y los nuevos enfoques sobre protección social y economía preventiva.

Seguidamente se pasa a consideraciones vinculadas con las prestaciones pecuniarias y los sistemas de valoración del daño corporal, para lo cual se efectúa una asociación con el estudio titulado *El costo de la violencia en Guatemala*, en el cual se intentó medir el peso económico de la violencia dentro del producto. Se plantea también una invitación al diseño y montaje de una futura investigación sobre el costo social e individual de la ERCnT, en base a una metodología seguida por el autor, relacionada con el costo de la violencia en Guatemala, que depende en buena parte de encuestas de salud y de victimización, compromiso éste que al inicio de los acuerdos de paz, debiera haber sido continuado por el Instituto Nacional de

Estadística (INE) bajo decisiones y apoyos diversos de los más altos jerarcas de los tres organismos de Estado, y como producto de la contribución de diferentes entidades de la sociedad civil; tercero, una mirada a la oferta de servicios vinculados con la ERCnT, bajo un punto de vista de regulación económica y de la salud, enfatizando en la urgente aprobación de la Ley de Competencia.

Se concluye en la necesidad de robustecer los diagnósticos, la investigación y desarrollo (I&D) y la regulación de los mercados, a la vez que fortalecer los procesos de adquisición, para el logro de adecuadas alianzas con las grandes firmas proveedoras a nivel internacional.

## I. ¿Por qué es importante el tema?

Si bien la investigación y las acciones sobre las interioridades clínicas de la ERCnT son indispensables en la Mesoamérica de hoy, el abordaje de las características sociológicas, antropológicas, económicas y culturales de los grupos meta a prevenir es indispensable, para conducirnos hacia adecuadas apreciaciones de carácter epidemiológico.

De acuerdo con la prestigiada publicación médica *The Lancet (2013)* el panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas en relación con la agenda post 2015 que busca reducir la carga de enfermedades crónicas no transmisibles, ha incluido dentro de las tipificaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a la enfermedad renal como una parte del grupo de las enfermedades cardiovasculares. Recordemos que los cuatro grupos son:

- Diabetes
- Enfermedades crónicas respiratorias
- Enfermedades del corazón
- Cáncer

Según Valerie Luickx (2013) el primer desafío es entender y medir las dimensiones del problema, luego proveer un tratamiento temprano para personas en riesgo (efectivo tratamiento de infecciones y medidas para contrarrestar la progresión) seguidamente, tenemos el tratamiento individual a personas que adquirieron la enfermedad: el menor costo es el trasplante, pero en los países subdesarrollados éste tiene diversas barreras. Asimismo se requiere de buena infraestruc-

tura, prioridad ésta que es sólo el comienzo del tratamiento curativo. También está la provisión de medicamentos. Además, la carencia de drogas inmunosupresoras puede ser fatal para un recipiente de trasplante. En tales circunstancias, la diálisis es la opción más conveniente, al menos en el corto plazo. Sin embargo, hay que obtener el costo anual de la diálisis y demás tratamientos curativos y compararlos con el gasto per cápita anual en salud.

La opción y la recomendación es utilizar los recursos escasos de una manera equitativa, mejorando también la calidad del gasto. La planificación de la salud resulta ser entonces una práctica de política pública crucial.

## II. La ERCnT ¿producción de discapacitados? Su costo social y la visión desde la economía preventiva, las pensiones y la protección social

Partimos aquí del tema de la protección social, porque es más amplio que el abordaje de las pensiones y la protección pecuniaria en sí, e incluso que las propuestas de salud universal y de seguridad social. La protección social es parte intrínseca del objetivo primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Ana Sojo es quizás una de las expertas en protección social más renombradas de la región, y afirma claramente que el desarrollo social es uno de los pilares del desarrollo sostenible y ello significa, por un lado, que su logro depende de las estructuras productivas y de una mayor capacidad inclusiva del mercado de trabajo, del desarrollo económico y de las condiciones

políticas y medioambientales (Sojo, 2017: 11).

Sojo apela a la justicia distributiva, el combate a la desigualdad y a una mayor heterodoxia, tema éste último que hemos venido compartiendo desde nuestros tiempos en FLACSO y también en la investigación en San Carlos, siendo que ahora se prepara una actualización de nuestro estudio sobre economía heterodoxa (Balsells y Beltetón, 2015).[1]

La preocupación apunta a extender la protección social, tanto en lo concerniente a la cobertura como a la calidad y la solidaridad de su financiamiento. Así, siguiendo a Sojo y los estudios pioneros más relevantes de la actualidad, no se trata exclusivamente de un incremento de los recursos, sino de actuar sobre la morfología de la protección social: el cambio institucional buscando la consolidación y evitando la fragmentación de sistemas.

Recordemos que la privatización busca desmantelar los servicios sociales universales, bajo la postura de focalizar el gasto social, tema éste que ha sido muy común en los programas de ajuste estructural de los años noventa, que ahora se evalúan bajo una perspectiva post-consenso de Washington, a través de herramientas como una mejora de la gobernanza de los sistemas.

Compartimos esta apreciación de la fragmentación "a la chapina", y es más, la hemos hecho evidente y fundamentada para Guatemala en nuestro estudio "El Estado fragmentado y sus inspiradores" (Balsells, 2016). Resaltamos en él que las ideas afines al fortalecimiento de los mercados y que acentuaron sus dardos en la inoperancia del Estado y del sector público, emprendieron precisamente reformas institucionales inspiradas en modelos inalcanzables y muy ajenos a nuestra realidad, tal y como eran los ejemplos de moda provenientes de Australia, Nueva Zelandia y naciones muy alejadas de la realidad mesoamericana actual.

Las recetas buscaron restringir el gasto social, descentralizar funciones, desregular la política económica y social, privatizaciones diversas y emprender asignacio-

1. Por iniciativa del Dr. Olmedo España se ha preparado una actualización a 2019 y prospectiva, que pronto será toda una realidad en un nuevo libro similar al de 2015.

nes financieras e institucionales de mercado. En el campo de la salud, por ejemplo, se incorporó al sector de ONG y organizaciones privadas de desarrollo. Con el caos total observado cerca del año 2014; cuando la propia USAID comenzó a evaluar a fondo sus apoyos a tales reformas.

La tendencia de la fragmentación buscaba desconcentrar, desgajar la actividad de los ministerios en diversos programas paralelos, creando además autonomías de un claro corte corporativo que impiden avanzar en procesos de planificación del desarrollo y en la consecución de logros como los planteados por los ODS.

La polémica, en relación al tema central de análisis aquí, va en torno a la fisonomía de los mercados laborales y al financiamiento contributivo y no contributivo. En un ámbito contributivo las prestaciones son financiadas por quienes estén sujetos a las contingencias que aquellas cubren. Ahora bien, se califican como "no contributivas" aquellas prestaciones que vienen financiadas por los impuestos en general y por los ingresos generales del Estado, y se diferencian en buen sentido de la mentalidad de los seguros privados.

El razonamiento va en la línea de la productividad y del remozamiento de los mercados laborales para impulsar el crecimiento económico y se plantea de la siguiente manera:

Cuando los salarios se flexibilizan y los mercados se profundizan, en el interés de un trabajador en formalizarse puede jugar un papel de primer orden el contar con un adecuado sistema de protección familiar en todos los sentidos: "las carencias en materia de pensiones o los beneficios de salud precarios son externalidades negativas que no crean incentivos adecuados para profundizar los mercados laborales" (Sojo, 2003).

Lo cierto con la anterior frase es que se pueden combinar criterios neoclásicos de organización económica, intentando perfeccionar los mercados, incluyendo por supuesto a los laborales, y avanzando en el crecimiento económico, con los cuidados de no caer en crisis fiscales, pero apuntalando la protección social universal mediante apoyos estatales orientados a amortiguar la gran variedad de riesgos y demandas de calidad de vida de una sociedad democrática, como es el caso, por ejemplo, de la judicialización de la salud.

Siguiendo a Sojo, se habla de un *pooling of risks*, o mancomunación de riesgos, que es pertinente cuando los mecanismos de mercado son deficientes o primitivos, como en Guatemala, en virtud también de las asimetrías de información y fallas del mercado que son inherentes a los mercados de aseguramiento.

Estamos hablando, entonces, de establecer la universalidad del aseguramiento que en la Guatemala de hoy cobra actualidad con la reciente publicación, el pasado 28 de junio, del decreto que legaliza el trabajo a tiempo parcial, o bien del creciente peso de la judicialización de la salud y el advenimiento con fuerza de las enfermedades raras y sumamente costosas, e incluso, para el tema que tratamos ahora, del reconocimiento de los trabajadores cortadores de caña, como parte de los trabajadores temporales cubiertos por el IGSS, de lo cual se hablará más específicamente luego.

Reproducimos finalmente la siguiente cita de Sojo, que cae como anillo al dedo al tema que nos ocupa:

> la transformación de riesgos idiosincráticos en riesgos catastróficos también alerta sobre la necesidad de consolidar políticas universales y de financiamiento solidario en material de salud en la región. Debido a la avanzada etapa de transición epidemiológica en que esta se halla, los desafíos provienen de las enfermedades crónicas y degenerativas, a raíz de sus costos elevados y la necesidad de consolidar políticas preventivas (...) pero los riesgos idiosincráticos de salud pueden devenir en catastróficos también para sectores de buenos ingresos por el elevado costo de algunas enfermedades crónicas y degenerativas. Esta situación pone de relieve la importancia de diversificar riesgos, de la solidaridad y la regulación de las exclusiones (Sojo, 2017).

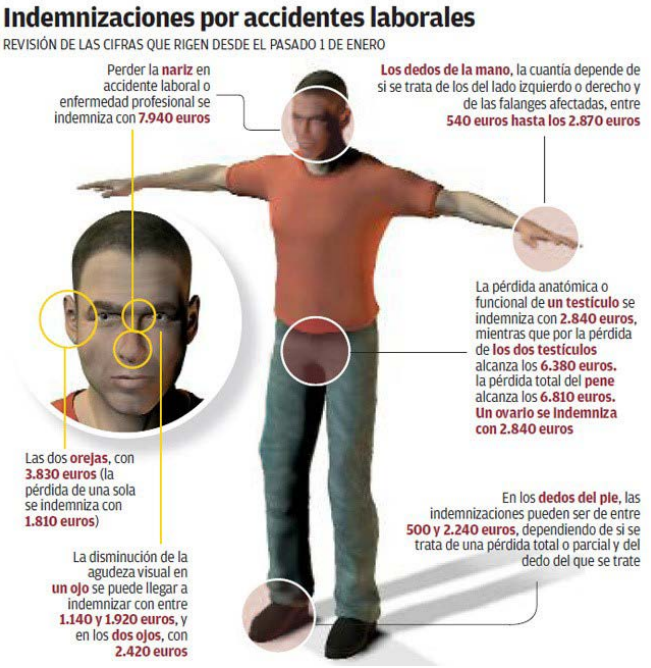
## III. El impacto de la ERCnT y el baremo

Es preciso, entonces, abordar el tema de la ERCnT dentro de estos renovados marcos teóricos que en la seguridad social guatemalteca estarían del lado de las prestaciones pecuniarias, más que de las prestaciones médicas. Nos encontramos así, de lleno, con la medi-

cina legal, los derechos humanos y con la política preventiva de seguridad social, y por supuesto la economía preventiva que es un término que hemos venido trabajando.

El baremo constituye un sistema de medición tasado que nos permite evaluar y cuantificar el daño causado a la persona, con el fin de proceder a la reparación del perjuicio que ocasiona. Recordemos que, como en todo proceso de valoración, cada uno es diferente en función del objeto y del destino al que va dirigida. Será función de cada perito determinar la valoración del daño corporal, la naturaleza de la lesión, su posible etiología y sus manifestaciones de tiempo de curación, los tratamientos empleados y las posibles secuelas laborales, sociales y familiares. Entramos así al tema de los costos y cómo verlos y para ello presentamos una infografía de recientes costos revisados en la Unión Europea:

**Infografía 1**




Fuente: tomado de presentación del Departamento de Medicina Legal del IGSS.

De acuerdo con el Reglamento de Protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia, la invalidez parcial comprende un 50% de la valoración del daño corporal, mientras que se considera también invalidez total y gran invalidez que comprenden diferentes tipos de ayuda adicional.

En el tema de la invalidez total el incapacitado recibirá una remuneración mayor del 33% de la que percibe habitualmente en la misma región un trabajador sano, con capacidad, categoría y formaciones profesionales análogas (Discapacidad 67%). La gran invalidez se resuelve cuando el asegurado está incapacitado para obtener una remuneración y necesite permanentemente de otra persona para efectuar los actos de la vida ordinaria.

Adicionalmente a esta tipificación y regulación de la discapacidad, pasamos al tema concreto que nos ocupa, reflexionando también sobre la tipificación de los trabajadores de la caña y otros temporales que ha efectuado la Junta Directiva del IGSS, por medio del Acuerdo Número 1292 emitido por la Junta Directiva, relativo al Reglamento del Programa Especial de Protección para los Trabajadores Eventuales Agropecuarios. El mismo ha tenido como espíritu de tipificación y regulación a los trabajadores de la caña de la costa sur y tiene por objeto

> establecer normas especiales por los riesgos de enfermedad, maternidad y accidentes en lo relativo a las prestaciones en servicio y en dinero por incapacidad temporal, para los trabajadores eventuales agropecuarios, con la finalidad de protegerlos contra las contingencias que pudieran afectar su salud y estabilidad económica, dentro de un período temporal congruente con las características especiales y condiciones particulares de dicho segmento productivo (Acuerdo 1292).

¿Qué impacto y qué costo tienen estas nuevas prestaciones, y cómo medirlo y principalmente: cómo proyectarlo hacia una solidez financiera? Ello rebasa las intenciones de este artículo, pues amerita una investigación con la ayuda de equipo interdisciplinario, y plena revelación de datos por parte de las autoridades del IGSS. Por el momento, bien valen algunas reflexiones a partir de la gentileza otorgada al autor por los más im-

portantes encargados de las prestaciones pecuniarias del IGSS.

En base al baremo, y a la tipificación y reconocimiento de los cortadores temporales, la siguiente información nos permite contar con un listado de 38 trabajadores de edad menor a los 40 años, que presentaron insuficiencia renal crónica y ameritaron la incapacidad del 67% señalada; significando ello una erogación anual de Q810 mil 248 con fondos del programa IVS. Nótese que hay estipendios anuales hasta de Q36 mil 700 y edades sorprendentemente jóvenes, incluyendo al más joven de 21 años (tabla 1). Nótese también que un 16% del grupo está representado por el sexo femenino, mientras que la edad promedio del grupo es de 28 años. Habría que analizar con mayor rigor: proveniencia, grupo étnico, actividad laboral, antecedentes de salud, modos de vida y demás factores de gran importancia para la prevención y el análisis epidemiológico.

## Tabla 1
## Trabajadores afectados por ERCnT
## Con incapacidad total y pensionados por el IGSS

| PENSIONES OTORGADAS CON SOLICITUD DEL AÑO 2018 RANGO DE EDAD 20 a 39 AÑOS | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | AÑO | GÉNERO | GRADO DE INCAPACIDAD | RIESGO | GRADO DE INVALIDEZ | EDAD | DIAGNÓSTICO | MONTO DE PENSIÓN | TOTAL PENSIÓN |
| 1 | 2018 | FEMENINO | 67% | IVS | TOTAL | 37 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,325.44 | Q 22,086.16 |
| 2 | 2018 | FEMENINO | 67% | IVS | TOTAL | 27 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,325.52 | Q 18,250.37 |
| 3 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 29 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,495.52 | Q 25,132.27 |
| 4 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 24 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 2,204.00 | Q 29,237.02 |
| 5 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 28 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,110.46 | Q 18,138.77 |
| 6 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 25 | ENFERMEDAD RENAL CRONICA TERMINAL. | Q 2,273.00 | Q 42,661.24 |
| 7 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 29 | ENFERMEDAD RENAL CRONICA TERMINAL | Q 919.41 | Q 14,495.97 |
| 8 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 25 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA | Q 1,204.74 | Q 20,094.65 |
| 9 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 27 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,604.20 | Q 22,026.46 |
| 10 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 36 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,673.40 | Q 25,944.27 |
| 11 | 2018 | FEMENINO | 67% | IVS | TOTAL | 31 | ENFERMEDAD RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,453.51 | Q 22,323.88 |
| 12 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 24 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,402.37 | Q 21,450.89 |
| 13 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 30 | ENFERMEDAD RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,148.19 | Q 15,378.37 |
| 14 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 32 | ENFERMEDAD RENAL CRÓNICA TERMINAL | Q 1,804.30 | Q 25,757.59 |
| 15 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 36 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 2,081.73 | Q 31,128.47 |
| 16 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 27 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,331.18 | Q 19,525.03 |
| 17 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 26 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,378.44 | Q 20,678.45 |
| 18 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 28 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,331.83 | Q 20,940.96 |
| 19 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 29 | INSIFUCIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,143.31 | Q 16,383.00 |
| 20 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 39 | ENFERMEDAD RENAL CRONICA TERMINAL, E | Q 1,704.90 | Q 23,941.59 |
| 21 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 30 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,573.06 | Q 20,828.92 |
| 22 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 26 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,737.53 | Q 24,392.41 |
| 23 | 2018 | FEMENINO | 67% | IVS | TOTAL | 35 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,556.90 | Q 21,405.54 |
| 24 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 31 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,628.62 | Q 21,727.33 |
| 25 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 29 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,322.80 | Q 16,311.31 |
| 26 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 33 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,303.05 | Q 16,802.42 |
| 27 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 21 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,560.36 | Q 19,547.33 |
| 28 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 28 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 1,351.11 | Q 17,310.42 |
| 29 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 39 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 3,008.90 | Q 36,706.75 |
| 30 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 28 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 2,078.70 | Q 21,067.24 |
| 31 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 27 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 351.98 | Q 4,603.48 |
| 32 | 2018 | FEMENINO | 67% | IVS | TOTAL | 35 | 1) INSUFICIENCIA RENAL CRÒNICA TERMINA | Q 1,229.70 | Q 15,444.77 |
| 33 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 33 | INSUFICIENCIA RENAL CRÒNICA TERMINAL | Q 2,140.17 | Q 20,615.87 |
| 34 | 2018 | FEMENINO | 67% | IVS | TOTAL | 34 | INSUFICIENCIA RENAL CRÒNICA TERMINAL | Q 2,035.43 | Q 20,643.43 |
| 35 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 36 | INSUFICIENCIA RENAL CRÒNICA TERMINAL | Q 1,644.36 | Q 15,357.12 |
| 36 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 22 | INSUFICIENCIA RENAL CRÒNICA TERMINAL | Q 1,339.25 | Q 12,592.18 |
| 37 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 27 | INSUFICIENCIA RENAL CRÒNICA TERMINAL | Q 1,367.09 | Q 12,609.38 |
| 38 | 2018 | MASCUUNO | 67% | IVS | TOTAL | 39 | INSUFICIENCIA RENAL CRONICA TERMINAL | Q 3,008.90 | Q 36,706.75 |
| | | | | | | | | 1,582.98 PROMEDIO | 810,248.06 MONTO TOTAL |

Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS

Demos una mirada a estos primeros datos de pacientes afectados en general por enfermedad crónica renal: un histórico de evaluaciones nos permite inferir que la epidemia va in crescendo, mientras que en el caso de las mujeres la proporción se va acrecentando, llegando en 2018 a un 22% de los casos, mientras que en 2014 era del 15%. La gráfica 1 permite observar visualmente tal evolución.

**Tabla 2**
**Histórico de evaluaciones de afiliados al IGSS por posible afectación de ERCnT**

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| Mujeres | 10 | 33 | 41 | 28 | 49 |
| Hombres | 59 | 126 | 121 | 141 | 165 |

Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS.

**Gráfica 1**
**Evaluaciones de afiliados al IGSS por posible afectación de ERCnT**

Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS.

En relación con las evaluaciones totales de 2018 (gráfica 2) se observa también el alto porcentaje de las positivas sobre las negativas, incrementando con ello el monto de la prestación:

**Gráfica 2**
**Evaluaciones de afiliados al IGSS por posible afectación de ERCnT**

Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS.

Nótese en la tabla siguiente el número significativo de personas en evaluación durante 2018 menores de 43 años: 101 sobre un total de 181 pacientes, es decir un 56%, mostrando de una manera sorprendente el ascenso de la posible ECRnT.

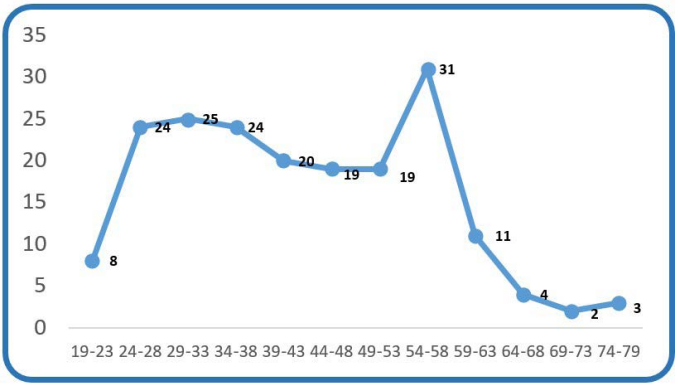
**Tabla 3**
**Rangos de edad de afiliados al IGSS evaluados por posible afectación de ECRnT (2018)**

| R. de edad | Femenino | Masculino | Total |
|---|---|---|---|
| 19-23 | 3 | 5 | 8 |
| 24-28 | 2 | 22 | 24 |
| 29-33 | 7 | 18 | 25 |
| 34-38 | 11 | 13 | 24 |
| 39-43 | 2 | 18 | 20 |
| 44-48 | 5 | 14 | 19 |
| 49-53 | 5 | 14 | 19 |
| 54-58 | 8 | 23 | 31 |
| 59-63 | 1 | 10 | 11 |
| 64-68 | | 4 | 4 |
| 69-73 | | 2 | 2 |
| 74-79 | 1 | 2 | 3 |
| TOTAL | 45 | 145 | 190 |

Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS.

La siguiente gráfica muestra de una manera visual el cuadro anterior:

**Gráfica 3**
**Afiliados al IGSS evaluados por posible afectación de ECRnT según grupos de edad**




Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS.

Finalmente, en los casos de impacto financiero, se muestra el monto de las pensiones para pensionados con edad menor a los 40 años.

**Tabla 4**
**Monto de las pensiones para afiliados al IGSS afectados por ECRnT con edad menor a 40 años**
**(2018)**

| Monto pensión (en quetzales) | Casos |
|---|---|
| 0-500 | 1 |
| 500-1,000 | 1 |
| 1,001-1500 | 18 |
| 1,501-2,000 | 10 |
| 2,001-2,500 | 6 |
| 2,501-3,000 | 2 |
| Total | 38 |

Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS.

**Gráfica 4**
**Monto de las pensiones para afiliados al IGSS afectados por ECRnT con edad menor a 40 años (2018)**

Fuente: Subgerencia de prestaciones pecuniarias, IGSS.

## IV. ¿Qué hacer?: la economía preventiva, el living wage, la investigación previsional, la lucha por los costos unitarios y la competencia en adquisiciones

Así como vienen surgiendo nuevos enfoques acompañados de mayor solidaridad y protección social, las políticas públicas vienen centrándose en la economía preventiva, tema éste del que ya habíamos hablado en el evento de 2018. La economía preventiva es un concepto que se viene reforzando en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), que es un órgano multilateral de los organismos de seguridad social del continente. El marco teórico indicado busca el cambio, con la intención de que el continente salga de sus hábitos en material del tratamiento de temas cruciales de política pública (CISS, 2015).

La economía preventiva demanda el ejercicio transversal de la política pública, ampliándose a cual-

quier disciplina y cualquier rama del gobierno. Como parte de un enfoque de cambio, busca respuestas alternativas, novedosas. Se persigue una visión sistémica para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, especialmente en el ámbito de la protección social, a partir de un enfoque transversal que utiliza simultáneamente diversas áreas y disciplinas del conocimiento tecnológico y científico (natural y social). Busca prevenir y anticipar el advenimiento de los mayores riesgos que enfrentan las sociedades modernas, proponiendo soluciones óptimas, dinámicas, flexibles y de diversos horizontes de tiempo.

Vale afirmar que la economía preventiva no está limitada al ámbito de la salud, pues su campo de acción trasciende la esfera de la protección social (CISS, 2015).

De la experiencia del autor en materia de estos temas resaltamos dos consultorías y acciones concretas: la relativa al *living wage* de los trabajadores del Grupo Agroamérica y el estudio del costo de la violencia en Guatemala . De este último retomamos la idea de que el estudio no implica necesariamente basamentos contables o puramente financieros. Tenemos diferentes tipos de costos:

- El costo de la violencia.
- El costo del hambre.
- El costo de no tributar.
- El costo de la corrupción.
- El costo del subdesarrollo.
- El costo de no cambiar.
- La economía preventiva.
- Costos sociales, económicos y financieros.
- Evaluación económica y social de proyectos.

De acuerdo con nuestras investigaciones sobre el costo de la violencia en Guatemala el rubro que concentra el costo en el sector salud se denomina Pérdidas en salud, el cual se integra por los conceptos siguientes: atención médica (costo directo), años de vida perdida (costo indirecto) y daño emocional y psicológico (costo indirecto).

En el primer caso se trata de cuantificar el costo que representa el tratamiento médico-hospitalario de las víctimas de la violencia, ya sea que no sobrevivan y/o que lograron sobrevivir de las lesiones causadas por armas de fuego y otro tipo de armas, o por lesiones causadas por violación en el caso de las mujeres. Estos costos incluyen los servicios relacionados con la prevención, el diagnóstico y el tratamiento (hospitalización), así como los servicios de rehabi-

litación. Aquí se miden no sólo los *costos institucionales* de orden público, sino los costos en que incurren las víctimas y sus familias a nivel privado.

En el segundo caso, se refiere al costo indirecto que representa para el país en términos productivos, una vida perdida por homicidio, sea culposo[3] o no, así como, la menor productividad asociada a las víctimas de las lesiones y violaciones. Se trata de medir esta última, asociada con eventos como el dejar de trabajar, la discapacidad temporal y obviamente la mortalidad prematura. En el tercer caso, se hace referencia a los costos asociados al daño emocional o psicológico que sufren las víctimas de lesiones y/o los familiares en el caso de los homicidios. Se trata, pues, de medir el dolor y el sufrimiento que acompaña el deterioro de la calidad de vida, de las víctimas de la violencia. En el estudio de referencia, las pérdidas en salud para el año 2006 se consolidaron en la siguiente tabla:

**Tabla 5**
**Pérdidas en salud: atención médica**

| No. | Rubro | Casos | Costo U. | Total Q. | Total US$ |
|---|---|---|---|---|---|
| **1** | **Perdidas en salud** | | | **6,740,045,876.38** | **898,672,783.52** |
| **1.1.** | **Atención médica** | | | **701,764,554.95** | **93,568,607.33** |
| 1.1.1. | Homicidio culposo | 1,737 | 1,107.73 | 1,924,132.80 | 256,551.04 |
| 1.1.2. | Homicidios | 5,338 | 1,107.73 | 5,913,080.53 | 788,410.74 |
| 1.1.3. | Violación | 10,200 | 8,308.00 | 84,741,600.00 | 11,298,880.00 |
| 1.1.4. | Lesiones | | | 581,415,341.62 | 77,522,045.55 |
| 1.1.4.1. | Lesiones graves | 28,888 | 16,616.00 | 480,003,008.00 | 64,000,401.07 |
| 1.1.4.2. | Otros hospitalizados | 12,161 | 8,308.00 | 101,036,911.20 | 13,471,588.16 |
| 1.1.4.3. | Lesiones leves (atención ambulatoria) | 28,377 | 13.23 | 375,422.42 | 50,056.32 |
| 1.1.5. | Gastos de bolsillo (medicinas, exámenes, transporte) | 69,426 | 400.00 | 27,770,400.00 | 3,702,720.00 |

Fuente: Balsells, 2006.

3. El homicidio culposo se asemeja al que ocurre en un accidente de tránsito.

Ahora bien, el tema de la producción perdida muy bien se inserta en las sistematizaciones de Sojo comentadas supra, en el sentido de que, tanto los trabajadores formales como los patronos, deben cuantificar los beneficios de la protección social en su sentido amplio para la productividad del trabajo y del capital. En el estudio de costo de la violencia, la producción perdida se cuantificó al evaluar los costos que representa, para las víctimas y el país, el dejar de ser entes productivos, ya sea en forma definitiva o parcial, según se trate de una lesión que condujo a la muerte o bien a una discapacidad temporal (al dejar de trabajar, estudiar, distraerse etc.).

**Tabla 6**
**Pérdida en salud: producción perdida**

| No. | Rubro | Casos | Costo U. | Total Q. | Total US$ |
|---|---|---|---|---|---|
| **1** | **Perdidas en salud** | | | **6,740,045,876.38** | **898,672,783.52** |
| **1.2.** | **Producción perdida** | | | **3,626,400,206.82** | **483,520,027.58** |
| 1.2.1 | Costo de oportunidad de una vida perdida por homicidio culposo | 1,737 | 481,131.97 | 835,726,233.17 | 111,430,164.42 |
| 1.2.2 | Costo de oportunidad de una vida perdida por homicidio | 5,338 | 481,131.97 | 2,568,282,459.80 | 342,437,661.31 |
| 1.2.3 | Lesiones | 69,426 | 2,694.34 | 187,057,181.92 | 24,940,957.59 |
| 1.2.4 | Violación | 10,200 | 3,464.15 | 35,334,331.93 | 4,711,244.26 |

Tal y como se trabaja en las técnicas de la fármaco economía, la calidad de vida de la sociedad y del individuo tienen una importancia creciente; en tal sentido el daño emocional y psicológico de un padecimiento también es parte de la medición. Este rubro es uno de los más difíciles de medir, en tanto está asociado con apreciaciones de orden subjetivo, que puede ser influenciado por el tipo de lesión, circunstancia en que se produzca el evento y otras variables como la edad, sexo, situación socioeconómica, etc.[4]

4. La complejidad de este cálculo ha llevado a utilizar metodologías como el Método de Valoración Contingente, el cual pretende darle un precio de mercado al daño emocional y psicológico que sufre una víctima de la violencia, al preguntarle en forma directa a la víctima: cuál es su disposición a pagar por evitar el daño que le causó un acto violento y/o cuál es su disposición a aceptar un pago por correr el riesgo de un acto violento como el experimentado. El objeto es encontrar un valor que sirva para medir el costo del daño emocional y psicológico.

Como un ejemplo para ulteriores investigaciones vinculadas a costos y valoración, en el estudio sobre el costo de la violencia este rubro se estimó siguiendo la metodología utilizada en un estudio realizado sobre el mismo tema por la Universidad Católica de El Salvador.

Para ello se toma como base el costo monetario del daño emocional causado por un homicidio en el Reino Unido, estimado en 700,000 libras esterlinas; dicha cifra se convierte a dólares corrientes de 2005 utilizando un tipo de cambio de 1.75 dólares por cada libra; la cifra en dólares es ajustada por la razón entre el PIB per cápita de Inglaterra 2004 y el PIB per cápita Guatemala para el 2005, que resulta ser de 13.23.[5] Aplicando la formulación indicada: (700,000/1.75)/13.23, se obtiene la cantidad de Q 227,288.07 (US$ 30,305.08) que pretende medir para Guatemala, el costo del daño emocional y psicológico de los familiares de una víctima de homicidio (ver tabla 7)[6]

Cabe hacer notar que se intentó estimar el costo del daño emocional y psicológico para Guatemala, partiendo del monto de resarcimiento que el gobierno acordó otorgarles a los familiares de las víctimas del conflicto armado interno. Según los medios de comunicación el gobierno habría autorizado 300 millones de quetzales para resarcimiento de ocho mil expedientes, lo que arroja un promedio de Q 37,500.00 por familia, lo que equivale a US$ 5,000.00 aproximadamente.[7] Esta suma traducida a salarios mínimos llega a la cantidad de 25, lo cual es evidente que es demasiado baja por lo que fue descartado.

5. PIB per cápita de Inglaterra (US$ 33,940.00) / PIB per cápita de Guatemala (US$ 2,566.04).
6. Es importante señalar que para funcionarios del Hospital Roosevelt la diabetes es la enfermedad que presenta un importante aumento en los últimos años, la cual, si bien se origina por distintas causas, una de ellas podría ser el alto estrés que prevalece en gran parte de la población por el clima de violencia, como lo señala la encuesta presentada en el diario elPeriódico, de fecha 27/04/2006, Pág. 2, en la cual el 46.1% de los entrevistados manifestó experimentar un nivel alto de estrés, en tanto un 32.4% un nivel medio. Cabe hacer notar que la diabetes lleva asociado un costo de medicación de por vida.
7. Siglo Veintiuno – 25/02/2006.

El costo del daño emocional causado por lesiones para Guatemala, se estimó en US$ 56.2 millones, para lo cual se utilizó la misma formulación matemática utilizada en el caso del homicidio, usando como base la proporción que representa el costo emocional por lesiones con respecto al costo emocional por homicidio, que en el caso del estudio salvadoreño, se determinó en 2.67%.[8] Esta proporción aplicada al caso de Guatemala (2.67% de US$30,508.08)[9] resulta en un costo de Q 6,068.62 (US$ 809.15).

**Tabla 7**
**Pérdida en salud: daño emocional y psicológico**

| No. | Rubro | Casos | Costo U. | Total Q. | Total US$ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Perdidas en salud | | | **6,740,045,876.38** | **898,672,783.52** |
| **1.3.** | **Daño emocional** | | | **2,411,881,114.61** | **321,584,148.61** |
| 1.3.1 | Costo del daño emocional causado por homicidio culposo por accidente de tránsito | 1,737 | 227,288.07 | 394,799,375.26 | 52,639,916.70 |
| 1.3.2 | Costo del daño emocional causado por homicidio | 5,338 | 227,288.07 | 1,213,263,710.50 | 161,768,494.73 |
| 1.3.3 | Costo del daño emocional causado por lesiones | 69,426 | 6,068.59 | 421,318,028.84 | 56,175,737.18 |
| 1.3.4 | Costo del daño emocional causado por violación | 10,200 | 37,500.00 | 382,500,000.00 | 51,000,000.00 |

Fuente: Balsells, 2006.

Ahora bien, los costos de adquisiciones y demás constituyen los denominados en nuestro estudio como *costos institucionales*, siendo que tanto para la violencia como para el impacto de las enfermedades crónicas y degenerativas una parte importante de los costos directos los absorbe el Estado, por medio de las insti-

8. En el estudio de El Salvador el costo del daño emocional por lesiones es de US$ 2,000.00 relacionado con el costo del daño emocional por homicidio que es de US$ 75,000.00, nos da una relación de 2.67%.
9. Como se explica en el punto relacionado al daño emocional y psicológico el costo de una vida perdida para Guatemala es de US$ 30,305.08.

tuciones que tienen a su cargo actividades de prevención, combate a la delincuencia y de asistencia a la víctima (tabla 8). En otras palabras, se trata de aquellas instituciones que tienen responsabilidad con aspectos legales, policíacos, y de persecución o investigación. La otra parte de los costos directos, está relacionada con los de atención médica y de hospitalización, que fueron considerados dentro del sector salud.

**Tabla 8**
**Costos institucionales por violencia en Guatemala**

| Instituciones / rubros | Total Q. | Total US$ |
|---|---|---|
| **Organismo Judicial** | **262,268,050.00** | **34,969,073.33** |
| Servicio médico forense | 11,282,878.00 | 1,504,383.73 |
| Centro de gestión penal | 7,858,543.00 | 1,047,805.73 |
| Departamento de psicología | 988,341.00 | 131,778.80 |
| Construcción de juzgados e instalaciones | 5,147,084.00 | 686,277.87 |
| Juzgados de paz | 109,154,379.00 | 14,553,917.20 |
| Juzgados de primera instancia | 127,836,825.00 | 17,044,910.00 |
| **Procuraduría de los Derechos Humanos** | **5,681,048.00** | **757,473.07** |
| Defensoría de la niñez y la juventud | 1,171,143.00 | 156,152.40 |
| Defensoría de la mujer | 4,509,905.00 | 601,320.67 |
| **Ministerio de Gobernación** | **1,563,803,637.00** | **208,507,151.60** |
| Academia y Hospital de la PNC | 43,494,602.00 | 5,799,280.27 |
| Dirección General de la PNC | 1,372,378,002.00 | 182,983,733.60 |
| Dirección General del Sistema Penitenciario | 147,931,033.00 | 19,724,137.73 |
| **Ministerio Público** | **52,252,232.00** | **6,966,964.27** |
| Casos especiales | 2,124,500.00 | 283,266.67 |
| Contra el crimen organizado | 9,035,697.00 | 1,204,759.60 |
| Menores o a la niñez | 4,016,283.00 | 535,504.40 |
| Narcoactividad | 4,489,690.00 | 598,625.33 |
| Narcoactividad Agencia 1 | 2,255,982.00 | 300,797.60 |
| Narcoactividad Agencia 2 | 1,749,973.00 | 233,329.73 |
| Derechos Humanos | 6,373,170.00 | 849,756.00 |
| Delitos contra la mujer | 6,235,091.00 | 831,345.47 |
| Contra la vida y la integridad de las personas | 10,434,551.00 | 1,391,273.47 |
| Forense | 5,537,295.00 | 738,306.00 |

Fuente: Balsells, 2006.

Un elemento importante que habría de considerarse y que no está contemplado dentro del costo institucional, se refiere a los recursos que en el Ministerio de Gobernación, el Viceministerio Comunitario tiene asignados a través de la Dirección de Prevención Comunitaria del Delito, la cual se maneja por medio de dos subdirecciones, la de prevención del delito y la de relaciones comunitarias, con el fin de bajar los índices de delincuencia común, por la vía de canalizar la participación de la población en cuanto a sus demandas de seguridad y la percepción que la misma tiene de la PNC.[10] En tal sentido, para el caso de las enfermedades crónicas y especialmente la ERCnT, que es la de interés en esta ponencia, la prevención debiera ser una de las asignaciones más importantes y que actualmente guarda una proporción muy baja en relación a lo curativo, y además es difícil de cuantificar apropiadamente.

El gasto de bolsillo en salud tiene una importancia muy grande si lo comparamos, por ejemplo, con respecto a España. El costo de la violencia a nivel privado no sólo se mide por los gastos en atención médica y de hospitalización, también se estima por los gastos e inversiones en que incurren tanto las personas (hogares) como las empresas en rubros que van dirigidos a la prevención de los actos violentos.

En la medida que el clima de violencia e impunidad se ha expandido (de 2001 a 2005, los homicidios se incrementaron un 68%), la tensión, el estrés y la preocupación se ha adueñado de la población, que sale de su casa sin saber si podrá retornar al final del día, pues es suficiente sonar la bocina o no darle vía a un violento piloto, para que sea causa suficiente de ser asesinado en plena vía pública.

El costo del clima de violencia es tan grande y diverso que pretender medirlo todo es complejo, pues habría que llegar a estimar aspectos tan simples, como el hecho de que parte importante de la población se ve obligada a usar el vehículo propio o pagar taxi para ir al trabajo -en un momento en que el costo por galón de combustible se ha incrementado sustancialmente- como alternativa al incómodo y peligroso transporte público. El

10. La información específica de los recursos que maneja el Viceministerio Comunitario para sus programas de prevención no fue posible obtenerlos.

tema se complica cuando se trata de la movilización de mujeres (escolares, amas de casa, etc.) quienes son objeto de todo tipo de agresión y acoso, aspectos ambos que forman parte del clima social existente en las ciudades.

Como se constata en el cuadro, el costo de la violencia en los hogares se estima en US$169.0 millones, o sea el 29.4% del total gastos en seguridad privada. Ello es así en tanto que al tomar como base de cálculo, la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2000 (ENCOVI) el porcentaje de hogares encontrados en la muestra, que reportaron información relacionada con hechos violentos, se expandió al total del país, costeando los diferentes rubros de gasto a los precios de mercado promedio vigentes en el año 2005.

De esa cuenta el porcentaje de los hogares que reportaron haber contratado seguros por motivo de seguridad, fue el 2.46% de la muestra, lo que proyectado a nivel nacional representa la cantidad de 54,135 hogares. El costo de los seguros se determinó vía el promedio de lo que se cotizan los seguros por accidente, vida y robo de vehículos, lo cual dio la suma de Q8,145.05.

El costo de las mejoras en las viviendas por motivos de seguridad, partió también de la base de ENCOVI, habiéndose logrado determinar que el 3.76% de los hogares encuestados respondieron haber incorporado este tipo de mejoras, lo que llevado a nivel nacional, representa aproximadamente unos 82,743 hogares. Las mejoras se establecieron básicamente a través de construir cercas o muros; haber cambiado puertas (de hierro fundamentalmente) y ventanas tipo balcón; enrejados en pequeños negocios que funcionan dentro de las viviendas y una serie de mecanismos de seguridad dentro de las que sobresalen las alarmas. A cada una de estas medidas se les estimó un precio de mercado para el año 2005. De esa cuenta, sumando el valor promedio de: construir una cerca o un muro, cambiar puertas y ventanas, poner rejas en las entradas de los pequeños negocios e instalar algún aparato de seguridad, se estimó en Q 9,990.00, lo que a nivel nacional representa Q 826.6 millones o US$ 110.2 millones.

Es innegable que la mayoría de hogares en Guatemala no toma ninguna medida de seguridad, lo cual pareciera responder a las condiciones socioeconómicas prevalecientes, que obligan a dar-

le prioridad a otros gastos más directamente relacionados con la sobrevivencia, tales como: la alimentación, pago de vivienda, transporte, medicinas etc. pese a que la ola de violencia, se ha ensañado con gran parte de la población, que sufre de los constantes asaltos, robos, extorsiones etc.

Finalmente, en lo que respecta al clima de inversión, bien valen algunas reflexiones finales, siempre utilizando proposiciones del estudio sobre el costo de la violencia en Guatemala.Una de las grandes preocupaciones de quienes desde la visión oficial formulan escenarios de crecimiento económico para Guatemala, lo constituye el efecto reductor de la inversión privada nacional y extranjera, asociada al clima de violencia. Se sabe que dentro de las variables que evalúa cualquier iniciativa de inversión, sobre todo de mediano y largo plazos, se encuentran no sólo las vinculadas al costo-beneficio esperado, el retorno de la inversión, el clima de confianza (reglas claras) sobre todo en materia de seguridad jurídica, normas impositivas, normas laborales y ambientales, y por supuesto el clima de seguridad ciudadana.

Poder contar con el dato exacto de cuánto se reduce el nivel de inversión como consecuencia de la violencia, es un cálculo de orden intangible, en la medida que cualquier estimación se hará sobre supuestos, y precisamente ello es lo que caracteriza a la ciencia económica, pues todas sus estimaciones o proyecciones se fundan en supuestos previamente establecidos, generalmente visualizados por medio de escenarios bajo, medio y alto y/o normal, pesimista y optimista.

Dado que estimar el mencionado efecto reductor demanda contar con mayores recursos y tiempo al establecido para el presente estudio, se consideró adecuado, asumir el criterio que se utilizó en el estudio de El Salvador, el cual toma como base el estudio de Gaviria, A y C. Pages (2001) *Assessing the Effects of Corruption and Crime on Firm Perfomance*, que evalúa los efectos de la corrupción y la violencia criminal sobre el desempeño de las empresas. El citado estudio se basa en un modelo econométrico que corre con datos de 29 países, incluidos El Salvador y Guatemala, llegando a la concluir que "(…) la tasa de crecimiento de la inversión privada sería un 16% menor debido al impacto de la violencia criminal sobre el clima de negocios" (PNUD, 2003).

Tomando como base el dato de Gaviria, se procede a medir el efecto que le correspondería a Guatemala, aplicando la siguiente fórmula:

$$[\{(C * A * ((1 / (1-B)) -1)) / D\} * 100] * E$$

Donde:

A: Es la tasa media de crecimiento anual de la formación bruta de capital fijo (FBKF) en el periodo: 2000 – 2005 (7.63%)

B: Es el efecto reductor de la inversión privada del modelo de Gaviria (16%).

C: Constituye la FBKF para 2005 a precios de 1958 (Q565 millones)

D: Se refiere al producto interno bruto (PIB) real 2005 a precios de 1958 (Q5,746.9 millones).

E: Constituye el PIB a precios corrientes o de mercado del año 2005 (Q244,426.8 millones)

Aplicando la fórmula, se obtiene que para Guatemala el efecto reductor del modelo de Gaviria, traducido a términos de la economía nacional, representa un impacto sobre el PIB del 0.14%, lo cual en recursos financieros del año 2005 significa un impacto de Q349.3 millones (US$46.6 millones). Este monto podría parecer bajo, si se considera que sólo el efecto que la violencia tiene sobre los ingresos por turismo se estima en US$474.2.0 millones (ver tabla siguiente).

**Tabla 9**
**Clima de inversión**

| 4 | Clima de inversión | En Q 3,906,213,384.57 | En US$ 520,828,451.28 |
|---|---|---|---|
| 4.1. | Reducción de la inversión privada por efectos de la violencia | 349,327,297.62 | 46,576,973.02 |
| 4.2. | Pérdida global de ingresos de divisas por turismo ajustada por inseguridad | 2,677,226,086.96 | 356,963,478.28 |

Fuente: Balsells, 2006

No obstante que para este estudio se tomaron los US$ 46 millones vía modelo Gaviria con efecto reductor del 16%, en otros escenarios fácilmente podría alcanzar el 20% en el año 2005, partiendo de que en los últimos años, los hechos violentos se han incrementado,[11] en tanto la mayor actividad del narcotráfico, el crimen organizado y la violencia delincuencial de las maras ha sido la regla. Partiendo de tal supuesto el impacto negativo en la inversión privada de Guatemala, podría haber sido de US$61.1 millones.

## El living wage

Otro estudio más moderno vinculado a los mercados laborales, elaborado por el autor con el apoyo de consultores de la firma Consult Centroamericana, es el de *living wage,* que por las similitudes regionales y humanas en donde fue aplicado (San Marcos, Retalhuleu, Suchitepéquez y Alta Verapaz), y su vinculación con trabajadores de grandes plantaciones agrícolas, productoras de divisas, merece la atención de este artículo, como soporte para replicar investigaciones más específicas vinculadas con la ERCnT.

Los estudios sobre *living wage* efectuados por Consult Centroamericana, aplicados para el Grupo Agroamérica ganaron incluso premios empresariales vinculados con la responsabilidad social empresarial y la productividad del trabajo. Los mismos fueron efectuados en el período 2011-2014.

El living wage es una tasa de ingreso por hora que un individuo debe ganar para el mantenimiento del mínimo vital de su familia, si es el único proveedor y trabaja a tiempo completo. Se afirma que el living wage es más complejo que un simple incremento del salario en los colaboradores. Se trata de un movimiento social que demuestra el valor que las ciudades o regiones imprimen en la capacidad de autosuficiencia.

De acuerdo con un primer sondeo efectuado por Consult Centroamericana en 2011, el living wage es un tema que está empezando a ser estudiado en Guatemala. La consultoría del 2011 permitió identificar las condiciones en que vivía la población en la costa sur, las cuales se resumen a continuación:

11. Los homicidios de 2001 a 2005 se incrementaron en un 68%.

- La existencia de un porcentaje elevado de familias que viven en hacinamiento.

- La mayoría de las familias están integradas por seis personas promedio, número que sobrepasa el registrado a nivel nacional por el INE.

- El 56 por ciento de la población contaba con casa propia, solamente el 4 por ciento de la población opta por alquilar vivienda.

- Las viviendas se caracterizan por estar construidas con block, el cual representó el 59 por ciento, y la mayoría utiliza torta de cemento (el 58 por ciento). Así también, se observa un 17 por ciento de viviendas construidas con madera, y un 40 por ciento con piso de tierra.

- En cuanto al acceso a servicios, el 88 por ciento obtenía agua de pozo, mientras solamente el 5 por ciento la obtenía por medio de una red de distribución. En cuanto a servicios sanitarios, el 63 por ciento utilizaba letrina, el 10 por ciento pozo ciego, y un 10 por ciento no tiene servicios sanitarios.

- En cuanto al acceso a energía eléctrica el 78 por ciento obtiene su energía eléctrica de una red de distribución, y un 69 por ciento utiliza leña para cocinar.

- Sobre las características del jefe de hogar, podemos mencionar que la mayoría ha tenido acceso a educación primaria. El estado civil es predominantemente casados (46 por ciento) y unidos (42 por ciento).

En esa oportunidad, presentamos las conclusiones obtenidas durante el mismo período, en cuanto a la distribución del gasto:

- El 62 por ciento del gasto es destinado a alimentos y bebidas, el 15.9 por ciento a obtención de energía. Se observa también una baja inversión en salud y educación, siendo un 2.11 por ciento en el primero y un 1.32 por ciento en el segundo rubro.

- En cuanto a la distribución del gasto en alimentación, se puede observar que el maíz y sus derivados es el gasto más fuerte, representando un 17.9 por ciento; seguido por el azúcar (10.36 por ciento) y los huevos (9.73 por ciento). La inversión en carnes, pollo, verduras, frijol,

pan, café, y cereales en promedio representa un 5.39 por ciento respectivamente.

Con base en los análisis de campo y los estudios de dieta mínima y mínimo vital, se elaboraron los siguientes cálculos, que se presentan únicamente como ejemplo:

- El resultado de campo reportó un ingreso modal de Q 2,100 por medio de información de amas de casa.
- En esta estructura del ingreso, el gasto en comida, que es prioritario representa el 65% del total de gasto.

Inicialmente partimos de la siguiente estructura de gasto de acuerdo al estudio de campo:

**Tabla 9**
**Distribución del gasto de los trabajadores operativos Banasa, Octubre 2011**

| Rubro de gasto | Porcentaje |
|---|---|
| Alimentos y bebidas | 65.02 |
| Vivienda, agua, electricidad, gas | 15.90 |
| Gastos personales | 8.00 |
| Comunicaciones | 2.81 |
| Salud | 2.11 |
| Prendas de vestir y calzado | 1.52 |
| Educación | 1.32 |
| Transporte | 0.79 |
| Restaurantes y hoteles | 0.77 |
| Bebidas alcohólicas y tabaco | 0.67 |
| Recreación y cultura | 0.55 |
| Otros bienes | 0.54 |
| Muebles Electrodomésticos | 0.00 |
| Total | 100.00 |

Fuente: Consult Centroamericana, 2012.

Consideramos que un living wage rural más adecuado debiera considerar cerca de un 40% en comida, y readecuar más gasto para confort, educación y salud. La empresa estudiada es robusta para lograr esto, en virtud de que el colaborador que trabaja 30 días puede llegar a obtener Q 4,130 mensuales, y además se reporta un gasto per cápita mensual con RSE y prestaciones adicionales que no tomamos en cuenta aquí, debido a que en presentaciones pasadas con autoridades de la empresa optamos por trabajar únicamente con el ingreso monetario mensual.

¿Cómo calculamos este ingreso? Tenemos que el 65% de Q 2,100 que es el ingreso mensual reportado es: Q 1,365. Entonces para averiguar el ingreso apropiado para que la comida sea un 40% hacemos la siguiente conversión: 1,365/X = 40/100; 40X = 1,365(100); X = Q 3,412. El ingreso que acomoda una estructura del 40% en comida es de Q 3,412. Esa estructura se distribuyó en base a una propuesta discrecional, en la que el gasto remanente se empieza a distribuir en otros rubros de confort, empezando por: vivienda y gastos de confort básicos (tabla siguiente).

**Tabla 10**
**Distribución del gasto basado**
**Julio 2013**

| Rubro de gasto | Gasto (Q) | Porcentaje |
|---|---|---|
| Alimentos y bebidas | 1,364.80 | 40.00 |
| Vivienda, agua, electricidad, gas | 682.40 | 20.00 |
| Gastos personales | 272.96 | 8.00 |
| Prendas de vestir y calzado | 220.76 | 6.47 |
| Comunicaciones | 170.60 | 5.00 |
| Transporte | 170.60 | 5.00 |
| Muebles y electrodomésticos | 170.60 | 5.00 |
| Salud | 136.48 | 4.00 |
| Educación | 136.48 | 4.00 |
| Restaurantes y hoteles | 26.27 | 0.77 |
| Bebidas alcohólicas y tabaco | 22.86 | 0.67 |
| Recreación y cultura | 18.77 | 0.55 |
| Otros bienes | 18.42 | 0.54 |
| Total | 3,412.00 | 100.00 |

Fuente: Consult Centroamericana, 2012.

**Perspectiva**

# Proceso electoral 2019 y las llamadas subrepresentaciones indígenas: ¿una desviación conceptual?

Msc. Julio Alejandro Valdez Rodas
Docente de la Escuela de Ciencias Psicológicas
y la Escuela de Ciencia Política / USAC

## Resumen

El actual proceso electoral, fuera de las controversias que ha levantado, muestra características que plantean cambios paradigmáticos para el modelo político nacional, la gran cantidad de opciones políticas que ha sido criticado por analistas en tanto la dispersión a permitido que muchos de los sectores que originalmente no participaban ahora prueben, desafortunadamente con muy poca diferencia de sus antecesores, participar. Mujeres, jóvenes e indígenas están más presentes en los listados de candidatos que en todos los procesos anteriores. Pero también con este proceso de cambio las criticas se han presentado, muy a las tendencias discursivas actuales y han surgido el concepto de subrepresentación como una señal de alerta que describe lo atrasado que el sistema político guatemalteco se plantea con respecto a los sectores poblacionales que, en esa visión victimicista, han sido excluidos a propósito por quienes detentan el poder, el ladino, heterosexual, hombre y adulto. La subrepresentación planteada de esta manera sale al paso en forma de agenda, para que se propugnen cambios en las leyes que faciliten la construcción de un modelo democrático "incluyente", pero esta visión no está ausente de cuestionamientos que no han sido lo suficientemente abordados porque las propuestas, desde los partidos políticos esencialistas, siguen siendo marginales en relación a las otras propuestas con mayor preferencia electoral, incluso dentro de la misma población indígena.

La discusión se convierte en una necesidad al menos en el medio académico, que originalmente fue la que estructuró mucho de sus alcances, pero ha sido la tendencia hacia el autobombo y el monólogo lo que impide el tan necesario debate y el análisis pluridimensional de las identidades y la participación electoral desde las diferencias étnico-culturales en Guatemala.

## Palabras clave

Subrepresentación; sobrerrepresentación; indígenas; electorado; sistema político; ladinos; ciudadanía; corrección política.

**Abstract**
The current electoral process, outside of the disputes that has raised, displays features that pose paradigm shifts to the model as a national politician, the large number of policy options that has been criticized by analysts in both the dispersion enabled many of the sectors that were not originally involved now try, unfortunately with very little difference in their predecessors, to participate. Women, youth and indigenous people are more present in the candidate lists than in all previous processes. But also with this process of change the criticisms have been presented, very much to the current discursive tendencies and have emerged the concept of under-representation as a signal describing the backwardness that the Guatemalan political system is facing the population sectors that, in this victimistic view, have been purposely excluded by those who hold power, the Ladino, heterosexual, man and adult. The under-representation thus raised is in the form of an agenda, so that changes in laws are advocated that facilitate the construction of an "inclusive" democratic model, but this vision is not absent from questions that have not been the sufficiently addressed because the proposals, from the essentialist political parties, remain marginal in relation to the other proposals with higher electoral preference, even within the same indigenous population.

The discussion becomes a necessity at least in the academic environment, which was originally the one that structured much of its scope, but it has been the tendency towards self-entrepreneurship and monologue that prevents much-needed debate and multidimensional analysis of electoral participation from the ethnic-cultural differences in Guatemala.

**Keywords**
Underrepresentation; over-representation; indigenous people; electorate; political system; Ladinos; citizenship; political correctness.

# Introducción

No cabe la menor duda que el actual proceso electoral 2019 es atípico en relación a los anteriores, desde el inicio de la llamada época democrática que inicia con la Constitución de 1985. Parte de esta atipicidad reside no solo en la gran cantidad de partidos políticos participantes, 21 en total, o también en el rompimiento de la tradición que se impuso por los influjos de capitales delincuenciales donde el segundo lugar en las anteriores elecciones automáticamente se ubicaba como el sucesor en el siguiente porque "le tocaba" y bueno, las elecciones

se conformaron como la fila o cola de un supermercado, donde cada candidato se disponía dependiendo del tamaño de su carretilla al inicio, en medio o al fin. El rompimiento de la lógica de la cola y del tamaño de la carretilla se produjo debido a la llamada judialización de política, donde las cortes asumen un papel más activo en la confirmación o bien denegación de las posibilidades de las candidaturas, dejando un panorama donde de repente "cualquiera puede": el precedente sentado por un presidente sin trayectoria, sin formación y casi sin partido institucional, como lo fue Jimmy Morales, abre las posibilidades a cuanta propuesta pueda haber, ya sea como expresión de un sector de la población o bien como la expresión del elevado ego que los candidatos poseen.

Es en este contexto donde se presentan por primera vez cinco expresiones partidarias más cercanas o bien autodefinidas como de izquierda, en la definición más amplia que se tenga sobre el tema; es la más alta participación de esta ideología desde la firma de los acuerdos de paz, pero además se cuenta con la propuesta de dos candidatos a la presidencia indígenas y una más a la vicepresidencia, lo que convierte también a este proceso con el de mayor participación étnica, luego de la candidatura a la presidencia de Rigoberta Menchu.

Pero estas dos candidaturas no están solas; de hecho, fuera de las nocivas repercusiones que tiene la multiplicación de las ofertas electorales producto de la dispersión ideológica y la predominancia de los intereses megalómanos, es claro que este proceso electoral es el que más personas posee a nivel candidaturas y si tomamos en cuenta que fuera de la cantidad de afiliados en cada partido, hay un equipo de no menos de unas diez personas por cada candidato, lo que eleva en cantidades nunca antes vista la participación.

Cabe resaltar que desde la firma del acuerdo sobre derechos de los pueblos indígenas, en 1995 (como parte de la batería de acuerdos que la cooperación internacional presionó para que se pudiera firmar la paz en 1996) un año después de su suscripción, la visibilidad del sujeto político indígena era difusa, inexistente, la negociación de la participación política en esferas locales iba de la mano con los procesos de cambio cultural, o

ladinización, que se necesitaban para poder gestionar los recursos para la administración local.

Estos procesos electorales pueden ser vistos como parte de la toma de conciencia política postconflicto, lo que se pretendía tanto con el desarrollo de la democratización de 1985 como con los procesos de formación de cuadros revolucionarios desarrollado entre la década de los setenta y ochenta, y luego con el influjo de millones de dólares de la cooperación internacional que dirigió sus esfuerzos de elevación de la conciencia política, apostándole a que fueran los pobres los que pudieran tomar las riendas de su propia administración local, con sus visiones y construcciones culturales particulares, un desarrollo con identidad.

## Referentes particulares para una realidad compleja

No concordamos con la visión binaria de castas que Carlos Guzmán Böckler intentó vender a inicios de la década de los setenta y que, al no poder, facilitó a la otra visión binaria propuesta por marxistas como Severo Martínez; donde el concepto de clases, en la primera, se dibujaba a los ladinos como parte de la dupla dialéctica, lo que era aún más reduccionista que la visión de Martínez Peláez, donde el ladino solo cumplía el papel de intermediario en un sistema donde solo hay pobres versus ricos, y capas medias al servicio del capital.

Es indispensable partir de un planteamiento, a manera de visión empírica, del fenómeno de la participación indígena en el actual proceso electoral 2019:

1. No toda la participación indígena es representativa de un colectivo; es más, la tendencia -en la medida que la institucionalidad democrática avanza- destaca figuras políticas, empresariales, intelectuales y hasta religiosas en diferentes y muy variadas expresiones político-partidarias; las llamadas representaciones étnicas son solo una de entre varias, en un contexto social diverso y complejo.

2. No toda representación indígena, asumida como "ancestral" en su adscripción política, es representativa de sus respectivas comunidades. Hay que partir del reconocimiento de la diversidad en todas las comu-

nidades: las indígenas no son homogéneas por el hecho de compartir los mismos códigos lingüísticos o incluso las vestimentas tradicionales solamente. Ya el mismo informe de desarrollo humano del PNUD del año 2005 (PNUD, 2005) había mostrado, a partir de los datos proporcionados por el censo 2002, que solo un 3% de la población indígena asumía la costumbre o cosmovisión maya como parte de su identidad cultural. En forma primaria se podría afirmar que solo este porcentaje asumiría los parámetros que definirían la esencia cultural del proyecto político, igualmente esencialista, como el mostrado por los candidatos que anteponen su identidad étnica como es el caso de URNG y MLP.

3. Las identidades culturales, al igual que las identidades políticas, son cambiantes; por lo que la participación indígena, al igual que el de toda la demás población, es variable y por lo tanto ninguna puede asumir ser representante de todo un colectivo diverso, entendiendo esto a partir de las construcciones conceptuales, discutibles, como: naciones mayas, comunidades ancestrales, deuda histórica u otras. Es más, el ejemplo más sobresaliente de este cambio lo representa la misma candidatura étnica de Pablo Ceto de URNG: esta organización heredera de la lucha armada insurgente, durante muchos años sostuvo el principio de la lucha de clases propia del empoderamiento marxista y todas las demás diferencias, incluyendo la étnica, correspondían a la superestructura o las ideas. Era obvio que al cambiar la superestructura esas ideas cambiarían o, como afirmaba Severo Martínez, el indio dejaría de ser indio; es claro que en esta postura la nueva y marginada URNG ya no sostiene y reivindica el supuesto hilo comunicante con la población indígena.

4. Suponer que la democracia es la representación de todas las identidades de la sociedad parte de la sustitución del concepto de ciudadanía, a partir de la igualdad ante la ley, por el de representación diferenciada; esta conceptualización asume en forma tendenciosa que solo las identidades de identidad de género, etnicidad, discapacidad o el de grupo etario son las aceptadas, sobre todo al conceptualizar al Estado como la contraparte negativa de éstas,

vistas como víctimas de exclusión de ese mismo Estado; así, estas identidades se convierten en discursos de reclamo por lo que el concepto de ciudadano pasa a un segundo nivel y el etnocentrismo o el egocentrismo pasa a el hilo conductor.

5. Plantear la existencia de subrepresentaciones, implícitamente, manifiesta la existencia de sobrerrepresentaciones. Cuando originalmente este concepto se utilizó para señalar la sobrerrepresentación masculina en órganos políticos, se partía de que la conformación de los mismos, a propósito, habían impedido la participación de mujeres a partir del orden patriarcal excluyente. Ahora bien, como el término resulta conveniente para señalar la naturaleza del Estado, se ha utilizado para revivir la visión bokcleriana sobre la sobrevivencia del orden colonial contra los indígenas, a pesar de que las instituciones indígenas de hoy en día -como las cofradías, las alcaldías y hasta la misma gerontocracia cosmogónica- se desarrollaron en la misma colonia que se denuncia. Las sobrerrepresentaciones, en este caso, son la prevalencia de la cultura ladina o mestiza, y eso desde el esencialismo que plantea que este desequilibrio muestra el extremo del racismo busca destruir dicha sobrerrepresentación, regresando al concepto de la plurinacionalidad suponiendo que estas "nacionalidades" son más que la dominante, a pesar de que los datos estadísticos plantean que la población indígena ha estado disminuyendo sosteniblemente desde hace más de cien años.

6. Ha persistido una tendencia hacia la manipulación de la información sobre la pobreza en Guatemala, que se manifiesta con mayor preeminencia en las áreas rurales y especialmente en zonas donde la indígena alcanza la mayoría de población. Así, se reafirma que la pregunta: ¿qué tipo de democracia se puede cimentar entre la carencia y la exclusión? O más aún, lo planteado por el ICEFI en su informe Inversión en pueblos indígenas, según el presupuesto ejecutado en 2015 (ICEFI, 2015) que llega a afirmar que existe una disparidad de inversión pública de parte del Estado y que esto solo se puede explicar desde la concepción racista del mismo, lo que hace responsable al mismo Estado del rezago en desarrollo y por

lo tanto de las limitaciones que pueden suponer la participación política de los indígenas en Guatemala. Se desechan, a propósito, muchas otras variables como la incapacidad del Estado, la corrupción o la misma existencia de problemas de planificar el desarrollo y se va al señalamiento de la existencia de un proyecto racista (no resulta raro que cuando este informe se presentó el hoy defenestrado candidato a la vicepresidencia por el partido político Movimiento Semilla fungía como director del ICEFI). Persiste la visión bipolar de la sociedad, y se justifica la existencia de programas de desarrollo del Estado segregados, que tienden a alimentar la idea de que la pobreza del indígena es responsabilidad del Estado y que para cambiar dichas condiciones es preciso llegar al poder, ya sea a los indígenas obligatorios, o a los intelectuales que asumen el discurso emanado de la culpa cultural denominacional.

## Dirigentes indígenas malos frente a dirigentes mayas buenos

En esa simplicidad conceptual, que regularmente es la visión victimicista que asume el discurso etnicista, se plantea que solo las propuestas de la elevación de la conciencia étnico-política (que regularmente derivan de esa visión binaria bockleriana) son válidas, tal el caso de propuestas como la esgrimida por el partido Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP) que hace un refrito de la visión del Movimiento al Socialismo, de Evo Morales en Bolivia, que plantea una visión de plurinacionalidad basada solamente en la existencia de multiplicidad de idiomas locales; sin embargo, a la hora de plantear las concordancias culturales entre los étnicos y los no étnicos -como es el concepto de ciudadanía, vecindad, hasta la definición de cristiandad- estos elementos se conceptualizan como resabio del colonialismo y se intenta asumir que los verdaderos indígenas, en su adscripción de pueblos originarios, son cosmogónicos y asumen la autoridad basada en un orden gerontocrático

(los abuelos y abuelas en la visión incluyente).

Las luces y las sombras del sistema democrático actual, producto de un largo camino desde las reformas liberales de finales del siglo XIX, dan cuanta del aumento de la participación indígena tanto en los poderes locales como en los departamentales; la ilusión óptica en cuanto a la visualización que las agencias de cooperación propugnan reside en la casi exigencia de que la autoridad local sea una copia al calco de sus representados; a ver: es obvio que la visión de participación ciudadana no era una práctica ni prehispánica y menos aún colonial. Todo lo contrario, del régimen de castas al de las minoridades -como la colonia identificaba a sus indios- hacia el de "un ciudadano, un voto" ha transcurrido mucha discusión. Sin embargo, en el trayecto, y eso si hay que reconocer a los detractores del llamado sistema occidental, los ciudadanos cambian sus referentes culturales, la predominancia de los llamados ladinos como alcaldes en varios poblados debe entenderse como el de los indios cristianos en los inicios de la colonia, en la medida que los sujetos asumían las nuevas reglas de juego, que realmente estaban convencidos de las bondades y limitaciones de dicho sistema; en esa medida cambiaban y eran reconocidos por ello, los indios paganos pasaban a ser indios cristiano-conversos; los indios políticos en el sistema democrático liberal poco a poco se ladinizaron, el nombramiento de autoridades fuera de las comunidades se difuminó a lo largo, especialmente, desde los cambios producto de la llamada Revolución de 1944 y que, contradictoriamente, no fueron descontinuados por la llamada contrarrevolución de 1954: al contrario, el sistema de partidos políticos se diversificó en la medida que el contexto de la Guerra Fría así lo permitía.

La izquierda marxista que observaba a realidad sociocultural inamovible en cuanto a las llamadas relaciones de poder,[1] a inicios de la década de los setenta solo señalaba las disparidades de "representación" cultural; primer error, en tanto que los parámetros de dicha representación nada tenían que ver con lo cultural como dis-

1. De ahí que la única forma de movilidad de las masas empobrecidas era la revolución, mejor si era armada para que las posibilidades para las transformaciones fuesen radicales y todo el llamado pasado colonial fuese superado.

curso. Pero, por otro lado, la visión binaria seguía planteando que los indios eran pobres en tanto que los ladinos eran ricos o bien eran agentes de los mismos, en una figura como la de una fábrica donde los obreros son los indígenas y los supervisores y algunos gerentes son ladinos, y los dueños los criollos. De hecho era muy conveniente, en esa dupla dialéctica, plantear que era el ladino el causante de las desgracias del indio, es más este había sido uno de los experimentos más nocivos de la colonia, el construir un sujeto al servicio del opresor cuyas características culturales le permitiesen dialogar con el criollo solo en la medida que se pusiese de acuerdo para explotar al otro sujeto histórico, el indio. El ladino descrito como parte de la estructura de dominación es plantear que el ladino era el responsable de la colonización y el indio, como objeto de dominación, solo podía aspirar a la liberación en la medida que rechazaba la ladinización. Esta visión simplista, desarrollada por la iglesia católica, intenta curar sus culpas por su participación, efectivamente, en el proceso de mestizaje.

El indio como sujeto histórico es posterior a la visualización desarrollada tras el otorgamiento del premio Nobel de la Paz de 1992, y el consiguiente desarrollo del discurso dominante del multiculturalismo, emanado de Naciones Unidas con su declaración del Decenio de los Pueblos Indígenas, y luego con las presiones diplomáticas ejercidas para el fin del conflicto armado interno en Guatemala, que conllevaba la revisión y reescritura de la historia, sentar nuevos parámetros para la historiografía de la reivindicación, la memoria como un concepto activo para ubicar al indígena como objeto de resarcimientos; de cara a esta nueva era conceptual surge de nuevo el concepto del maya, desde una visión milenarista, etnocéntrica, ahistórica, esencialista y reduccionista de la identidad sociocultural.

El maya es un sujeto inventado en aulas universitarias y luego recreado en los discursos plasmados en proyectos destinados a la cooperación internacional, como lo hizo Antonio de Fuentes y Guzmán, al describir su pasado glorioso y ubica al presente estacional desubicado de tal visión; en este caso cree que el maya arqueológico es la visión de la historia ideal, pero obvia el devenir contradictorio del indígena actual, el que negocia, el mestizo, el ciudadano, el que ha luchado desde su localidad para su desarrollo sin que el intelectual

participase en ello más que para asumir discursos victimicistas, el indígena de clase media, el indígena político, el que no quiere ni le interesa la visión campesina, el tecnócrata más que el intelectual políticamente correcto, el que abandona su idioma porque este le impide ingresar a la globalización, el cristiano que ha modificado su visión espiritual del mundo y ha dejado de percibirse como el menor de edad que el sacerdote necesita para reafirmar su visión católica del mundo; el indígena guerrero, el que luchó con las armas en la mano y no conoce lo que es dejarse morir en un caserío o aldea, él recuerda las jornadas de combate donde los ladinos que a la par de él estaban morían y sangraban igual, él conoció la camaradería.

Conforme el actual proceso electoral 2019 se iba acercando a su final, una de las candidaturas menos probables se acerca en las encuestas a los primeros lugares la de la lideresa indígena Thelma Cabrera, muy por encima de los otros candidatos de izquierda más empáticos con ella y su condición y por encima también de las candidatura de otros indígenas como Pablo Ceto, de URNG, pero además, en forma histórica mucho más reconocida a nivel nacional que la otrora candidata indígena Rigoberta Menchú[2] con todo y que había sido galardonada con el Nobel de la Paz en 1992, o el intento fallido de la participación del licenciado Rigoberto Queme.

La señora Aldana, sobre quien cayeron infinidad de comentarios racistas en las redes, lo que terminó de convencer a la intelectualidad dubitativa que ávida de esa visión judeocristiana de la resurrección de la esperanza, han comenzado a plantear que la candidata de la "dignidad" debía ser elegida,

2. En los eventos electorales de los años 2007 y 2011 la Premio Nobel participa en los procesos electorales a partir de un partido que se consideraba como el primer esfuerzo partidario a nivel nacional indígena, era la versión corregida de esfuerzos como Xel-ju que había llevado a Rigoberto Queme en 1995, un año antes de la firma definitiva de la paz, la intelectualidad comenzó a prever un cambio radical en la política nacional sobre todo porque las campañas políticas de sus contendientes estuvieron marcadas por expresiones racistas, sin embargo su paso por la administración indígena, en uno de los enclaves más importantes de Guatemala, solo duró un periodo y no estuvo exento de señalamiento de incapacidad y corrupción, lo que pone en evidencia -probablemente en parte de la intelectualidad- que al liderazgo indígena sin más proyecto que llegar al poder el sistema ocasionalmente termina por engullirlo.

sobre todo porque ella, como se acostumbra en tales análisis, proviene del pueblo, es mujer e indígena (doblemente explotada y discriminada) pero sobre todo porque los planteamientos esgrimidos por su partido representan al indígena obligatorio en la definición que formula Stoll (Valdez, 2018), ese que responde al constructo intelectual: el ideal, el bueno, frente incluso al indio patriarcal, que podría ser Ceto en uno de los partidos más marginales de la conformación política como es URNG. El indígena obligatorio definido por Stoll es el que se acopla al discurso construido para la agencia, el multicultural, es primigenio, con enfoque de género, sexualmente diverso; en pocas palabras, se define como el que posee superioridad moral aun en sus limitadas capacidades profesionales, como se muestra la candidata del MLP.

A la hora de comparar otras candidaturas indígenas, organismos como el Observatorio de los Pueblos Indígenas, no han tenido el empacho, al igual que organizaciones feministas, en afirmar que esas candidaturas son "decorativas", provenientes de la necesidad de las organizaciones políticas corruptas de mostrarse incluyentes, vaya, como si los indígenas estuviesen siendo manipulados por los malos de siempre. Una dualidad similar se manejó durante el conflicto armado interno, cuando la izquierda planteaba que los indígenas, soldados o patrulleros, eran usados y recibían como respuesta dual que estos eran los manipulados por las organizaciones asumidas como revolucionarias.

La visión binaria, simplista, presente en el discurso esencialista de la candidata en cuestión ha tocado el sentimiento de culpa del intelectual políticamente correcto, a tal punto que la historia está siendo nuevamente escrita. Por su parte, el debate político ha obviado abordar, por necesidades electorales ingentes, suficientemente las propuestas de desestructuración del Estado y la nación como se conoce que es la propuesta de la izquierda étnica del MLP, una redefinición del plan revolucionario de la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) que según los especialistas era la más étnica y menos marxista de las organizaciones en armas, a pesar de la composición de su liderazgo.

# La subrepresentación ¿Qué es?

En el informe realizado por la URL/INGEP plantea:

> Las posibilidades de participación política de los pueblos indígenas se han desarrollado en el marco de un sistema electoral regido por una legislación que tiene múltiples deficiencias –entre otras no reconoce la diversidad étnica, cultural y lingüística del país–, y una tradición democrática limitada que se manifiesta en la cultura política de los guatemaltecos (Saenz de Tejada, 2005).

En efecto, el informe de la URL al igual que decenas de informes similares, parte de que el sistema político guatemalteco es segregacionista en tanto que no reconoce más figura que la de ciudadano como la célula del sistema; dicho en otras palabras, parte del principio de igualdad ante la ley que para el intelectual liberal es inconcebible en tanto que las diferencias culturales supondrían, al igual que la diversidad de visiones de la realidad, la diversidad de la participaciones política. Esto en alusión al punto definido en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, que planteaba:

> 2. Teniendo en cuenta el compromiso constitucional del Estado de reconocer, respetar y promover estas formas de organización propias de las comunidades indígenas, se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos (Gobierno de Guatemala / URNG, 1995).

Sin embargo, no llegó a plantearse que las formas de organización propias de tales comunidades es republicana; dicho en otros términos, es municipalista y no tradicionalista entendiendo esta como el resabio de la organización colonial, que finalmente es la reivindicada por los visiones esencialistas del etnicismo guatemalteco.

Regresando al informe URL/INGEP, éste discurre en una falsa reivindicación de la visión multicultural de la democracia, donde los ciudadanos ejercen su derecho a elegir y ser electos a partir de cómo

asuman que su cultura,[3] a consideración de sus autoridades ancestrales que nada tienen que ver con la visión democrática de occidente, debe de llevarse a cabo. El informe en cuestión ya ha descalificado, sin señalarlo abiertamente, que la figura de la ciudadanía, del partido político y del sufragio universal no forman parte de esa realidad apologizada del mundo maya. Recalca la ambigüedad entre el sujeto maya y pueblos mayas como unidad idealizada de individuos homogéneos culturalmente: esto es obviamente una simpleza, dado que cada microuniverso social es, en principio, diverso y contradictorio, y solo logra subsanar sus diferencias a partir de elementos simbólicos, a veces, o a partir de problemáticas en común, donde el concurso de la totalidad se convierte en una necesidad.

La visión reduccionista del mundo maya discurre en el universo aldeano, donde para el antropólogo culturalista se recrean las condiciones optimas para el mundo de la solidaridad y de la visión de sincronía con la tierra, donde paradójicamente se ubica el discurso esencialista del AIDPI (Unidas, 1995) y de todas las legislaciones que surgieron posteriormente.

Siendo esta la visión filosófica de la realidad histórica, es muy simple llegar a la conclusión de que los indígenas, imposibilitados de cambiar culturalmente, están menos representados en los órganos de decisión política del Estado: el hecho de que no haya más indígenas se constituye en la prueba más palpable del racismo inherente del sistema, y como las diferencias no podemos observarlas en forma aislada en tanto que el concepto abarcativo de la sub representación, en esta nueva colonización conceptual, incluye a jóvenes, mujeres, diversidad sexual y hasta discapacidades (claro está, no incluye las diferencias religiosas mucho más marcadas y definidas que las étnicas) en tanto que en el occidente civilizado la laicidad es inherente, no así en las democracias orientales como la iraní, que sí reconoce tales diferencias en tanto que representan visiones concretas y diferenciadas de la realidad

3. Un caso paradigmático fue el del constituyente Mauricio Quixtán, quien a diferencia de sus predecesores viste con los colores y diseños locales. Esto aunó a que la Constitución de 1985 si reconociese a los pueblos y su identidad, obviamente no solamente fue por él, sino por el influjo de ideas políticas que mostraban la vía para la finalización del conflicto armado.

(musulmanes sunnís, shias, judíos, cristianos y zoroastrianos).

El concepto abarcativo y homogéneo de ciudadanía, heredado del liberalismo del siglo XIX y desarrollado a lo largo del siglo XX, se plantea en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de la siguiente manera: "Artículo 2. Ciudadanía. Son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años" (ANC, 1985).

Esa formulación no rechaza las diferencias, sino plantea que tales diferencias no deben de incidir en la definición de cada uno de los sujetos que integran la nación, un ciudadano un voto, lo que era ya un concepto revolucionario si lo vemos en forma comparativa con el concepto de ciudadanía censataria, o con las restricciones que emanaban de la acción del voto público para los analfabetos vigente hasta entrado el siglo XX.

La única restricción del concepto de ciudadano reside en la edad: 18 años marca la diferencia entre el ejercicio del derecho y la negación de este, en tanto que la condición de menor y cuya responsabilidad recae en padres o el Estado.

La diferenciación de las ciudadanías entre las étnicas y las no étnicas, que encierra el concepto maniqueo de la participación diferenciada, indígenas votando por indígenas, ladinos por ladinos, mujeres por mujeres, sostiene que todas las leyes y constructos de legislaciones serán incluyentes no solo por participación sino porque solo los sujetos pueden conocer su propia realidad, lo que desdice más de doscientos años de ciencias sociales.

La propuesta de ciudadanía étnica planteada por el PNUD en el informe de desarrollo humano de 2005 intenta allanar el camino para la redefinición de la representación política, con ello vanamente intenta subsanar las llamadas brechas de desarrollo, asumiendo el supuesto de que son los ladinos, y su cultura dominante, los responsables de la exclusión del indio, y solo en la medida que este -no solo con su cultura sino con sus demandas estratégicas- asuma el poder: la reducción del factor cultural es tal que a alimenta los esencialismos en la intelectualidad etnicista.

Es interesante cómo la centralización del concepto de pobreza y su asociación con el de etnicidad no

permite abordar otros conceptos clave, como son, precisamente, el de superación de la pobreza, ampliación de la clase media, o bien el de cambio cultural, todos visibles en los cambios estructurales en toda la República, ejemplo: el aumento y desarrollo de los polos urbanos en municipios y hasta en aldeas, la movilización hacia el centro, el abandono de los elementos culturales que no suponen ventajas competitivas, la desruralización del indígena (donde visiones cosmogónicas basadas en estructuras de pensamiento agrícola ya no tienen sentido) y que el proceso migratorio dentro y fuera de Guatemala ha demostrado: un indígena no cosmogónico no logra entender esa propuesta esotérica más allá de la visión de recuperación de la cultura perdida por la modernidad.

## De la nación proletaria a la plurinacionalidad

Es obvio que el proyecto revolucionario, que llevó a miles a tomar las armas en tres décadas de lucha, dejó de tener sentido práctico en el nuevo milenio, respondiendo a las condiciones propias de la sociedad, a las corrientes de pensamiento intelectual y a las líneas de financiamiento local e internacional.

En la propuesta plurinacional ha desaparecido el proletario, ya no hay marchas entre campesinos y obreros, aparece el imaginario de los pueblos como una imagen nostálgica del pobre colectivizado, pero además del étnico, en un pueblo -en esa visión maniquea- no todos son pueblo, como una especie de conciencia para sí donde la identidad cultural indígena es encumbrada desde la victimización como sujeto de derecho de todo.

La ortodoxia plurinacionalista pone al centro la cultura indígena y supone que, a partir de ella, los cambios revolucionarios, aun sin mencionarlo, se producirán. La refundación del Estado por uno plurinacional, que en realidad plantea llevar al plano de la separación territorial y política la visión bipolar simplista y maniquea que el mismo Guzmán Böckler planteaba, una posición más cercana a la de una socialdemocracia, revisionista del clásico socialismo, que planteaba originalmente que los cambios estructurales debían ser propiciados desde los procesos democráticos; vaya, la misma participación de Thelma Cabrera lo confirma en

una entrevista realizada por *Prensa Libre* y *Guatevisión* (Pitan, 2019) la propuesta que forma parte del programa de la revolución, parece ser que es lo más tangible de su visión, adicional a la receta de las nacionalizaciones que otros países en América Latina han implementado, pero por la naturaleza de este ensayo no abordaremos.

El debate por la plurinacionalidad, en su limitada visión de las complejidades identitarias y territoriales, es llevado al plano de la homogeneización lingüística: nuevamente serán los pueblos mayas, xincas, garífuna y ladinos. La proporcionalidad y las líneas grises de estas identidades escapan a la intención de crear nacionalidades étnicas en la visión más simple del microuniverso conceptual prehispánico, durante la existencia de los señoríos esbozados en *Evolución del reino K´iche* (Carmack, 2001). La complejidad de la propuesta revolucionaria étnica es que, en ese imaginario simplista de los indígenas, los mayas compuestos por 22 grupos lingüísticos y culturales diferentes cuatro grupos (Kiches, kaqchiqueles, q´eqchis y mames) representan el 80% de esa supuesta realidad cultural homogénea, y el restante 20% la totalidad de los 18 grupos. Pero esto solo suponiendo las diferencias lingüísticas, y no el cúmulo de tantas otras identidades que han emergido del proceso de urbanización: las identidades sexuales, las religiosas, las clasistas. Y es que hay clases medias, ricos y pobres entre los mismos indígenas, además de ideologías que van desde el socialismo puro hasta el liberalismo clásico. Esto nos lleva a que el planteamiento plurinacional no contempla a todos los indígenas, sino a los que convenientemente asumen esa conciencia étnica para sí y los demás son tratados como colonialistas.

Podríamos hablar más de estas propuestas, pero para el sentido de este ensayo consideramos que esta visión esencialista es la que más concretamente aborda el tema de la subrepresentación y es la más inviable y tendenciosa, que nuevamente nos sumergiría en conflictos porque incluso quiere dar marcha atrás con el desarrollo del concepto de propiedad, por el de territorialidad, que es más conveniente para la plurinacionalidad etnocentrista.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985 / 2016) Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85. Guatemala: Serviprensa.

- Carmack, R. (2001) *Evolución del reino K´iche.* Guatemala: Cholsamaj.

- Gobierno de Guatemala / Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1995) "Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas", en *Acuerdos de Paz.* Guatemala: MINUGUA.

- ICEFI (2017) *Inversión pública en pueblos indígenas, según el presupuesto ejecutado en 2015.* Guatemala: autor.

- Pitan, E. (5 de junio de 2019) "La presidenciable Thelma Cabrera priorizara una asamblea constituyente y diálogo". *Prensa Libre, págs.* 6 - 7.

- PNUD (2005) *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Diversidad etnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural.* Guatemala: PNUD.

- Saenz de Tejada, R. (2005) *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala.* Guatemala: INGEP, Universidad Rafael Landívar.

- Unidas, N. (31 de marzo de 1995) *Anales.* Obtenido de http://www.lacult.unesco.org/docc/oralidad_08_70-79-anales.pdf

- Valdez, J. (2018) *Entre monólogos y sorderas.* Guatemala: Litografía Mercurio.

Contrapunto

# Del espacio doméstico a la ciudadanía: una lucha histórica de las mujeres

Ana Patricia Borrayo[1]
Instituto Universitario de la Mujer / USAC

**Resumen**
El objetivo de este artículo es reflexionar desde una perspectiva histórica y feminista, el acceso de las mujeres guatemaltecas a la ciudadanía, por considerarse que el acceso al goce de sus derechos cívico-políticos tuvo particularidades específicas en el contexto nacional. Igualmente se pretende, a través de las fuentes primarias hemerográficas, rescatar a las precursoras que participaron en esos acontecimientos, resaltando de manera sucinta la participación de las mujeres en los dos últimos procesos de elección popular.

**Palabras clave**
Derecho; voto; ciudadanía; sufragio; mujeres; igualdad.

**Abstract**
The objective of this article is to reflect from a historical perspective and feminist, access of Guatemalan women to citizenship, on the grounds that the access to the enjoyment of their rights civic-political had specific particularities in the national context. It is also intended, through the primary hemerographic sources, to rescue the forerunners who participated in these events, highlighting succinctly the participation of women in the last two popular election processes.

**Keywords**
Right; vote; citizenship; suffrage; women; Equality.

1. Socióloga y Trabajadora Social por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Con estudios en el Programa de estudios de género, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO (Sede académica Guatemala) y la Universidad Nacional de Costa Rica.

Entre las reivindicaciones sociales
que marcaron la primera mitad del siglo XX,
las de las mujeres ocuparon un lugar central.
La formación de un movimiento emancipatorio
femenino en el plano de la ciudadanía tuvo como cor-
relato la demanda por el derecho al sufragio.

**Alejandra Araya, et al.**

En la actualidad, al reflexionar acerca de la historia política de Guatemala y explicar la lucha por el reconocimiento de los derechos cívico-políticos de las mujeres, nos enfrentamos a procesos históricos complejos; la reivindicación del acceso a la ciudadanía de las mujeres entró en confrontación con estructuras culturales falocéntricas que reaccionaron ante la posibilidad de transformaciones en el modelo. Antes de la primera mitad del siglo XX, las mujeres permanecían con mínimas posibilidades de acceder a la dinámica política del país. Tuvo que pasar más de un siglo para que algunas mujeres salieran del espacio doméstico[2] y participaran -inicialmente de manera incipiente- en el ámbito público.

2. «El espacio doméstico está ligado al ámbito reproductivo, donde tiene lugar la crianza de los hijos, el desarrollo de lazos afectivos, el cuidado de otras personas y satisfacción de las necesidades básicas de la unidad familiar, aquí más que disfrute hay obligaciones y responsabilidades hacia los otros, este espacio está identificado generalmente con la mujer». Para más información Cfr. Marta Elena Luque, 2012: 39.

Las mujeres en América Latina y en particular las guatemaltecas, históricamente han transitado por diferentes obstáculos en la lucha por alcanzar -entre otros- sus derechos civiles y políticos (Sánchez, 2006:8).[3] Para el caso de Guatemala, durante décadas interactuaron en condiciones de desigualdad tanto a nivel económico, político como social. Producto de lo anterior las mujeres, antes de obtener la ciudadanía política, formaban parte de una exclusión total, entre el mundo socialmente construido desde el espacio privado hasta lo público.

Entonces, encontramos que al jerarquizarse los espacios para las mujeres -debido a su sexo-, se les privó de igualdad ante la ley, pasando por la negación de reconocerles su capacidad civil plena. Tantas eran las barreras que debían enfrentar las mujeres que, por un lado, la iglesia católica -férrea opositora a los derechos de las mujeres- les imputaba ser fanáticas e ignorantes (Ticas, 2009)[4] y por el otro, se situaba el discurso de amplios sectores ciudadanos, que advertían como un peligro que se permitiera la inclusión de los derechos ciudadanos de las mujeres en el sistema político del país.

Sin embargo es importante subrayar que las mujeres de la región, pese a esa exclusión patriarcal, antes de alcanzar la ciudadanía participaron de alguna manera en actividades político-partidarias, sin hacer uso del derecho para la toma de decisiones, en tanto se les consideraba como ciudadanas de segunda clase. Tal como lo sostiene Olga Acuña:

> En cuanto a la actividad política, la participación de la mujer se redujo al acompañamiento de su esposo, líder político, a la organización de eventos concernientes a las actividades políticas y electorales. Las

3. Alma Rosa Sánchez Olvera, precisa que la construcción de la ciudadanía de las mujeres, se remonta a la constitución de los Estados nacionales durante el siglo XIX; pasando por la ampliación de las luchas por la ciudadanía política y social; hasta llegar a nuestra conformación como sujetos políticos en el siglo XX.
4. Por ejemplo en 1920, en el marco de la federación centroamericana los argumentos que expusieron los diputados conservadores que buscaban salvaguardar el estatus quo, sobresalen los siguientes: Las mujeres no han pedido el voto y no están preparadas para ejercerlo; las mujeres no son capaces de pensar por sí mismas y bajo la influencia de la iglesia le entregarán su voto al clero; el mundo perverso de la política corromperá su pureza haciendo de ella una mujer inmoral; y, por último, peligra la institución del hogar.

> damas más destacadas, esposas de dirigentes y líderes políticos tenían la misión de organizar actividades, reuniones, encuentros, conferencias y asignar tareas destinadas a recolectar fondos para el partido e iniciar los procesos de propaganda en la campaña electoral (Acuña, 2004:7).

En la acción colectiva de las mujeres en pro de sus derechos ciudadanos, se pueden identificar dos grandes momentos de organización y movilización. El primero se da en torno a la lucha por el estatus de ciudadanía política y el segundo, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, cuando se comienza a reconocer a las mujeres como «sujetos» sociales con derecho a la igualdad. Ese incipiente cambio político-social permitió a las mujeres crearle fisuras a la cultura patriarcal. Su lucha contribuyó a crear nuevos espacios. Rompieron el paradigma de ser consideradas únicamente como responsables de la relación doméstica que a lo largo de la historia les ha sido asignada.

Durante el primer momento la participación de las mujeres latinoamericanas en la vida pública empieza a tener mayor visibilidad en la medida que se establece cierta institucionalidad y reconocimiento de ellas. Esta etapa se remonta a inicios del siglo XX, a partir de la incursión de las mujeres en el mundo de la cultura, la defensa de sus derechos sociales y laborales, la denuncia de la explotación de las mujeres indígenas y mestizas, la participación en organizaciones filantrópicas, en la organización y movilización de las primeras manifestaciones feministas y, sobre todo, en la lucha por los derechos civiles y ciudadanos representados en el sufragio.

Para el caso de Guatemala es necesario destacar que el tema de la ciudadanía de las mujeres -durante la primera mitad del siglo XX-, se redujo a dos períodos importantes. El primero se desarrolló en la década de 1920, en el marco de la creación de la República Centroamericana; el segundo se sitúa a partir del 20 de octubre de 1944. Marta Elena Casaús señala que la década de 1920 fue un período muy singular en la historia de Guatemala, porque frente al papel social que vivían mujeres y hombres, se inició una campaña, para la obtención del voto femenino.

> Fue un movimiento de mujeres guatemaltecas formado por élites feministas urbanas, que claman que se les reconozca sus derechos civiles y políticos a la par que los hombres, que no se les tenga en cuenta solo

> en su condición de madres y esposas, porque se niegan a seguir siendo «simples reproductoras biológicas», porque aspiran a tener igualdad de acceso a la cultura, a la libertad y a la evolución espiritual, al que todo ser humano tiene derecho (Casaús, 2001:325-331).

En la cotidianeidad de principios del siglo XX ese acontecimiento político, a nivel centroamericano, jugó un papel fundamental para que las mujeres lograran participar en espacios que habitualmente habían sido ocupados por los hombres. Con base a la información compilada por Marta Elena Casaús, encontramos a una generación de mujeres -en su mayoría intelectuales y poetas- que se reúne en torno a la denominada «Sociedad Gabriela Mistral».[5] En esa irrupción del espacio público -a través de artículos en revistas y columnas de opinión en los periódicos citadinos- lograron abogar por la igualdad político-social de las mujeres. Casaús define a esta «sociedad de mujeres», como un primer espacio de discusión de las guatemaltecas. (Casaús, 2001:325). Entonces se evidencia cómo las mujeres -mucho antes de obtener sus derechos político-ciudadanos- participaron en la vida pública que se desarrollaba en el país.

Es relevante observar que las mujeres antes de tener derecho para elegir y ser electas, articularon sus primeros pasos en el mundo político-masculino desde las actividades propiamente electorales. Podemos entender que formar parte de estos espacios permitió a algunas mujeres interactuar y criticar el papel que se les asignaba en la sociedad de la época. Se puede asumir que hubo grupos de mujeres que se formaron desde diferentes tendencias políticas y sociales, un claro ejemplo es el grupo «Carlota Corday». En tanto, estas mujeres discutían sobre sus derechos cívico-políticos; hubo, además, otras miradas femeninas que se integraron a clubes y actividades partidarias, pero como se ha señalado, dichas acciones se realizaban para favorecer distintas candidaturas presidenciales de ese entonces.

> La infrascrita secretaria del Club Unionista femenino «Carlota Corday» certifica (…)

5. *La Sociedad Gabriela Mistral*, estuvo formada por mujeres como Josefina Saravia, Rosa y Graciela Rodríguez, Isaura Menéndez, Magda Mabarak y Matilde Rivera.

> que las personas que abajo firman, por invitación de varias señoras y señoritas de esta cabecera, en el salón de sesiones del «Club Unionista de obreros y agricultores», se reunieron con el objeto de fundar un centro político femenino, que trabaje por el triunfo del ciudadano don Carlos Herrera en las próximas elecciones presidenciales. Después de una acalorada discusión se convino en que este centro político se denomine «Carlota Corday» (*El Unionista,* 1920:1).

Al ponderar estas actividades se puede asumir que desde esos años se empezaba con la articulación de reflexiones acerca del acceso a la ciudadanía para las mujeres. Es importante señalar que, a pocos meses de la conformación de esos espacios de poder político, por primera vez en la Constitución Política de la República de Centroamérica -promulgada el 9 de septiembre de 1921- se reconoció el derecho al sufragio a las mujeres casadas o viudas mayores de 21 años, que supieran leer y escribir; a las solteras mayores de 25 años que acreditaran haber recibido la instrucción primera y a las que poseyera capital o renta en la cuantía que determinada la Ley Electoral.[6]

Al respecto es importante recordar que, durante la primera mitad del siglo XX, se pudo vislumbrar la gradual inserción de las mujeres a la vida pública del país.[7] Una de las voces que se consagró como referencia se remonta a 1920, cuando en una sesión proselitista del Partido Unionista (Salazar, 2009),[8] Mercedes Machado subió a la tribuna y enunció un discurso

6. Artículo 29, de la Constitución Política Centroamericana de 1921. Sin embargo, la vigencia y efectos de esta ley fueron limitados porque quedó sin validez a raíz de un cuartelazo del 5 de diciembre de 1921. Hecho que provocó que Guatemala se desligara de la recién creada República Centroamericana y reasumiera su soberanía conforme a la Constitución liberal de 1879. Por lo que nuevamente las mujeres quedaron en condición de dependencia.
7. Recordemos las mejoras en el sistema educativo que se dieron en Guatemala a partir de 1871, permitieron que las mujeres se integraran a la educación secundaria y universitaria. En noviembre de 1919, se graduó la primera mujer en la Facultad de Ciencias Naturales y Farmacia, Universidad Nacional «Estrada Cabrera».
8. Guatemala se encontraba inmersa en la larga dictadura de Manual Estrada Cabrera (1898-1920). Estrada Cabrera contaba con el respaldo interno del Partido Liberal, lo que le facilitó sus reiteradas reelecciones, así como el hecho de que sólo existía un partido opositor, el Conservador. Las agrupaciones políticas surgirían en torno a la

sobre el derecho de las mujeres al sufragio; esta intervención se considera como uno de los primeros intentos que realizó una mujer desde el espacio doméstico hasta la esfera política.[9] La prensa de la época le dio amplia cobertura y el periódico *El Unionista*,[10] transcribió en sus páginas la casi totalidad de la disertación de Mercedes Machado:

> Hoy vuelvo a tomar la palabra porque se trata de un asunto de altísima trascendencia, de vital importancia para nosotras: la defensa del voto femenino. (…) en pleno siglo XX cuando la humanidad se jacta de haber alcanzado la cima de la cultura universal aún los hombres discuten y nos niegan los derechos que han alcanzado los analfabetos (…). Todas las universidades del mundo contemporáneo abrieron sus puertas al sexo femenino que ha demostrado hasta la evidencia su capacidad, eficiencia y fortaleza en el cultivo de todas las ramas del saber que forman la herencia de los siglos (*El Unionista*, 1920: 6).

A lo largo del discurso Mercedes Machado posiciona el derecho de las mujeres al voto como un tema de justicia social:

> La mujer ha debido soportar todas las cargas que el sexo fuerte ha querido poner sobre sus hombros. Ha estado sujeta a la eterna tutela que las civilizaciones orientales la esclavizaban y ya es necesario que después de 20 siglos se reformen esas leyes y se dicte la verdadera ley de justicia, que le ha sido negada y aún

permanencia o no de Estrada en el poder dada su intención de reelegirse nuevamente. Fue así como nació en 1918 el Partido Unionista, integrado por conservadores y algunos liberales descontentos con el régimen. Entre sus postulados estaba «la fórmula de poner término a los desmanes de un déspota inicuo» y abogaba por la «Unión de Centroamérica; por la honradez y reforma constitucional para consignar como principios básicos alternabilidad en el poder (...)» y ofrecía «una nueva ley electoral para garantizar el sufragio.

9. Anterior a la década de 1920, destacaron dos mujeres intelectuales de finales del siglo XIX, Jesús y Vicenta Laparra de la Cerda, ellas fueron responsables de las publicaciones: La voz de la mujer (22 de agosto de 1885 -14 de noviembre de 1885) y El Ideal (diciembre de 1887-abril de 1888). Con un inusual discurso plantearon propuestas y reflexiones con relación a la limitada participación de las mujeres en la vida pública guatemalteca.

10. El periódico *El Unionista* era el órgano de difusión del Partido Unionista.

> se le niega en nombre de imposibles convencionalismos y de absurdos destinos (*El Unionista*, 1920: 6).

El mensaje de Mercedes Machado resulta muy elocuente porque mostraba interés por el mejoramiento de la condición política y social de las mujeres desde la igualdad con los hombres: "No, no hay razón para negar a la mujer independiente, instruida y capaz lo que los declamadores de las viejas escuelas han concedido al indígena analfabeto, que no sabe, ni sospecha lo que es el mundo democrático no lo que significa en la República el voto" (Ibídem).

Probablemente hace noventa y nueve años esa excepcional participación de Mercedes Machado fue una estrategia del Partido Unionista para obtener un caudal de votos desde las mujeres. Sin embargo es sumamente importante destacar esos discursos, que reclamaban el derecho a ejercer el voto y que a la vez promovían -en esos años- a un candidato a la presidencia de la República de Guatemala.

> Nosotras las inquilinas del Mercado Central por nuestra espontánea voluntad, en vista de la actitud que toma el ciudadano don Carlos Herrera en los peligrosos momentos por que atraviesa nuestra querida Guatemala, y no pudiendo ser indiferentes al movimiento evolutivo del pueblo, nosotras como esposas, hermanas o madres necesitamos dejar una lección de civismo y de cultura a las generaciones futuras para que ellos sepan distinguir a los hombres que aman a su patria y (…) nosotras que todavía no podemos dar nuestro voto, nos abstenemos de ello con la esperanza que a la reforma de la Constitución se haga práctico el voto de la mujer, por hoy pediremos a nuestros padres, hermanos y esposos que su voto sea para el ciudadano Carlos Herrera. (f) Elvira de Sosa. Siguen 389 firmas (*El Unionista*, 1920: 6).

Es posible afirmar que en la primera mitad del siglo XX, en las páginas de los diarios, revistas y otras publicaciones, se mantuvo latente el tema a favor del derecho de las mujeres al voto. De manera que en la vida pública del país se hizo alusión a la situación de las mujeres, hasta que llegó el día que se concretaron -de manera limitada-, sus derechos ciudadanos en fe-

brero de 1945[11] y para noviembre de 1950, en Guatemala, inició la preparación de los comicios para elegir presidente.

Con base en las cifras estadísticas del Registro Cívico se contabilizaron cerca de 26,000 mujeres que actuarían en calidad de electoras. Esa sería la tercera vez que las mujeres concurrían a las urnas electorales desde que se les otorgó el derecho al voto. La primera fue en 1948 para las elecciones de diputados y la segunda para la elección de alcalde capitalino en 1949.

En diversas ocasiones el objetivo de los pronunciamientos en los diarios locales era generar cambios en la vida de las mujeres y además, de manera excepcional, se evidenciaba su rol en la sociedad de principios del siglo XX.

> La reforma general de la legislación de Guatemala, se impone como una necesidad de la evolución iniciada que llegará a feliz término, (…) entre las reformas más necesarias está la de la legislación civil en cuanto atañe a las mujeres. Parece increíble que en un país que se creyó civilizado, todavía rijan las leyes de hace 50 años en lo que se refiere a la mujer. Sigue bajo tutela cuando es menor de edad y decide contraer matrimonio. No se la supone por ley, la facultad siquiera de manejar sus bienes, de disponer de ellos a su antojo, ni siquiera de comparecer en actos de la vida civil (*El Unionista*, 1920: 5).

Con esos puntos de vista podemos acotar que el largo camino recorrido por las mujeres, para lograr la plena participación política e ir creando leves fisuras al paradigma patriarcal, ha sido un proceso plagado de múltiples obstáculos. Las mujeres continúan enfrentando más obstáculos que los hombres y son pocas las que han llegado a postularse a cargos de elección popular.

La persistente desigualdad de las mujeres se hace más evidente en

11. En enero de 1945 quedó instalada la nueva Asamblea Nacional Constituyente para redactar la Constitución de 1945. Y tras intensos debates el 6 de febrero de 1945 por primera vez en la historia constitucional de Guatemala quedó reconocida la calidad de ciudadana para las mujeres alfabetas: Artículo 9°. Título II Nacionalidad y Ciudadanía. Preceptuándose que sería "para las mujeres mayores de 18 años que supieran leer y escribir". Cabe acotar que este derecho fue ampliado para todas las mujeres en la Constitución de la República de Guatemala hasta 1965.

los dos últimos procesos electorales. Véase por ejemplo, las grandes asimetrías de participación en las elecciones de 2011 y 2015. Las mujeres suelen estar insuficientemente representadas en casi todos los niveles, pero en el ámbito de la política es uno de los espacios en el que se expresa claramente la situación de desigualdad.

En cuanto a los niveles de representación en la esfera de la política formal y de los espacios de toma de decisiones, como se ha mencionado, los datos muestran que existen pocos avances de representación. En tal sentido, la información disponible puntualiza que el número de mujeres electas al Congreso de la República desde 1990,[12] no ha superado el 13% y se advierte -además- que la presencia de las mujeres indígenas como grupo social aún es menor.

**Tabla No. 1**
**Candidaturas por sexo**
**Año 2011**

| Tipo de elección | Total Candidaturas | Mujeres | % del total | Hombres | % del total |
|---|---|---|---|---|---|
| Presidente | 10 | 3 | 30% | 7 | 70% |
| Vicepresidente | 10 | 3 | 30% | 7 | 70% |
| Listado Nacional | 293 | 71 | 24.% | 222 | 76% |
| Listado Distrital | 1,382 | 337 | 24.% | 1,042 | 76% |
| Parlamento Centroamericano | 242 | 77 | 32% | 165 | 68.% |
| Corporaciones Municipales | 2,479 | 148 | 6% | 2,331 | 94% |
| **Total** | **4,416** | **639** | **14%** | **3,777** | **86%** |

Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria Elecciones Generales 2011, Tribunal Supremo Electoral

12. En 1956, Rosa Castañeda de Mora obtuvo el nombramiento como primera diputada. En 1966 Blanca Luz Molina fue electa la primera diputada. En 1991, Catalina Soberanis fue la primera mujer que asumió la Presidencia del Congreso de la República de Guatemala. En 1988, Rosalina Tuyuc Velásquez fue la primera mujer indígena electa para ocupar una curul en el Congreso de la República de Guatemala.

**Tabla No. 2**
**Candidaturas por sexo**
**Año 2015**

| Tipo de elección | Total Candidaturas | Mujeres | % del total | Hombres | % del total |
|---|---|---|---|---|---|
| Presidente | 14 | 2 | 14% | 12 | 86% |
| Vicepresidente | 14 | 0 | 0% | 14 | 100% |
| Listado Nacional | 254 | 61 | 24% | 193 | 76% |
| Listado Distrital | 1,347 | 348 | 26% | 999 | 74% |
| Parlamento Centroamericano | 228 | 91 | 40% | 137 | 60% |
| Corporaciones Municipales | 23,935 | 4,049 | 17% | 19,886 | 83% |
| **Total** | **25,792** | **4,551** | **18%** | **21,241** | **82%** |

Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria Elecciones Generales 2011, Tribunal Supremo Electoral

Quizá deba señalarse que en los últimos cien años, por citar una fecha, las mujeres no han cejado en la lucha, en primer lugar, por el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos y luego por el derecho a la representación en condiciones de igualdad; pero aún continúan pendientes varios retos, que suelen girar en torno a una mayor participación en los sistemas electorales y que existan condiciones que favorezcan sus posibilidades de ser electas. En tal sentido, para el caso de Guatemala, no compiten en igualdad de condiciones, lo que las ha convertido en un sector tradicionalmente relegado (Garmendia, 2003: 4).

Tal como lo expresa Malvina Armas: elegir y ser electa todavía es una utopía, debido a que a las mujeres no han logrado la plena oportunidad para desempeñar cargos de elección popular o de toma de decisiones, tanto a nivel de partidos políticos como de gobierno: "Aunque más mujeres participan en política cada día, lo hacen en un sistema hostil, vertical, patriarcal, rígido y poco democrático, como es la estructura de los partidos, a cuyos integrantes les cuesta aceptar que las mujeres son capaces de gobernar y tomar decisiones" (Armas, 2003: 3).

En cuanto a la escasa presencia de mujeres en los diversos espacios -como se ha venido mencionando- responde a que en las diferentes sociedades, incluyendo Guatemala, pervive una particular construcción del patriarcado, que marca la dominación social ejercida sobre las mujeres. Una realidad en la que continúan marginadas, en gran medida, de la esfera política y de los cargos de decisión, a

menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios y bajos niveles de educación, entre otros (ONU Mujeres, 2019).

Para los comicios electorales del 2019 el padrón electoral cuenta con ocho millones 149 mil, 793 personas aptas para votar. De esa cantidad el 53.82% (4,386,509) son mujeres y el 46.18% (3,763,284) son hombres y el porcentaje de mujeres candidatas continúa como una minoría en los listados. De acuerdo con Carmen Quintela (2019), las diversas candidatas rondan los porcentajes mínimos en los listados de los partidos. Menos del 30% en las diputaciones, 10% en los presidenciables, 30% en los vicepresidenciables y apenas un 6% en las alcaldías.

## Palabras de cierre

Resulta importante recalcar que aunque las mujeres representan una mayoría estadística, tanto por ser más de la mitad de la población como en el padrón electoral, al momento de realizarse los procesos de elección popular se convierten en una minoría política, debido en gran medida a que en Guatemala no se cuenta con opciones o medidas afirmativas, que permitan una representación más equilibrada entre mujeres y hombres.

En términos generales, aún persisten inequidades para las mujeres, jóvenes e indígenas, entre otros, en los espacios de toma de poder. Para citar un ejemplo, un caso excepcional e histórico fue en 1995, cuando de 15 mujeres electas al Congreso, tres eran indígenas, sobre un total de 80 diputados. (SEGEPLAN, 2006: 100). Por lo tanto, derribar los obstáculos asociados a la inequidad de género, que aún persisten en las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales es una de las tareas más urgentes, de manera tal que se logre mayor presencia de mujeres en todas las esferas de la sociedad y la institucionalidad del Estado de Guatemala.

En consideración a todo lo antes expuesto se puede concluir con las palabras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): «la lucha de las mujeres por conquistar las mismas oportunidades y derechos de los hombres no solamente es un asunto de justicia sino de aspiración de un mayor bienestar humano».[13]

13. (Cfr. http//www.cimacnoticias.com.mx/node/29819)

## Referencias bibliográficas

- Acuña Rodríguez, Olga Yanet (2004) «A propósito de los cincuenta años del voto femenino. Construcción de ciudadanía en la mujer». Disponible en bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/954/1/003%20ART.pdf

- Armas, Malvina (2003) «Elegir y ser electa todavía es una utopía» *Prensa Libre*, Suplemento Elecciones 2003. Tribuna. Guatemala, 17 de junio.

- Casaús Arzú, Marta Elena (2001) «Las redes sociales de mujeres guatemaltecas en la década de 1920». En *Revista UNIVERSUM*, No. 16. Universidad de Talca.

- *El Unionista* (1920), «Adhesión de las inquilinas del Mercado Central». Año I, No. 164. Guatemala, 13 de agosto de 1920.

- *El Unionista* (1920), «Discurso pronunciado por la señorita Mercedes Machado, en la sesión pública que el Partido Unionista dedicó a las mujer guatemalteca». Año I. No. 167. Guatemala, 18 de agosto de 1920.

- *El Unionista* (1920) «Se forma grupo Carlota Corday». Año. I, No. 162. Guatemala, 11 de agosto de 1920.

- Garmendia, Maite (2003) «El peso de la desigualdad». Suplemento Elecciones 2003. *Tribuna, Prensa Libre*. Guatemala, 17 de junio.

- Quintela Carmen (2019) «La política de los hombres». Disponible en: https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/la-politica-de-los-hombres/

- Salazar Valencia, Zalena C. (2009) «Historia del partido comunista en Guatemala». Disponible en: http://www.elsoca.org

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2006) *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II Informe de Avances*. Guatemala: SEGEPLAN.

- ONU Mujeres (2019) «Liderazgo y participación política». Disponible en: http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation

- Sánchez Olvera, Alma Rosa (2006) «El feminismo en la construcción de la ciudadanía de las mujeres en México». En *Revista Itinerario de las Miradas*, No.63. Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: catedraunescodh.unam.mx/catedra/.../03...4/2_Alma%20Rosa%20Sanchez.pdf

- Ticas, Sonia (2009) «El unionismo centroamericano y el sufragio femenino». Disponible en: https://connuestraamerica.blogspot.com/2009/01/el-unionismo-centroamericano-y-el.html

Contrapunto

# Relevancia de los órganos jurisdiccionales de mayor riesgo en el sistema de justicia penal

Anabella Esmeralda Cardona Cámbara[1]
Marvin Fradique Reyes Lee[2]

**Resumen**
Los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer procesos de mayor riesgo constituyen un avance importante para el sistema de justicia penal guatemalteco ya que, ante el incremento de la criminalidad y de estructuras delincuenciales organizadas, es necesario que el sistema de justicia cuente con los mecanismos y condiciones de seguridad para el juzgamiento de estos casos. La competencia de mayor riesgo está reservada para determinados delitos, los que se encuentran regulados en el Artículo 3 de la Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo, delitos que además conllevan riesgo para la seguridad de jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia, así como de los imputados, testigos y demás sujetos procesales que intervengan en estos procesos.

**Palabras clave**
Mayor riesgo; delincuencia organizada; competencia de mayor riesgo; justicia penal; órganos jurisdiccionales.

1. Magistrada Presidente de la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal, de Procesos de Mayor Riesgo y de Extinción de Dominio.
2. Magistrado de la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal, de Procesos de Mayor Riesgo y de Extinción de Dominio.

**Abstract**
The courts with jurisdiction to hear higher-risk processes are an important step forward for the Guatemalan criminal justice system because, in the face of increased crime and organized criminal structures, it is the justice system must have the security mechanisms and conditions in place for the prosecution of these cases. The highest risk of competition is reserved for certain offences, which are regulated in Article 3 of the Criminal Competition Act in Higher Risk Proceedings, offences that also carry a risk to the safety of judges, magistrates, prosecutors and aides, as well as the defendants, witnesses and other procedural subjects involved in these proceedings.

**Keywords**
Increased risk; organized crime; competence of higher risk; criminal justice; jurisdictional bodies.

El Estado posee la facultad exclusiva de perseguir y castigar a quienes cometen delitos, ello en ejercicio del poder punitivo que le corresponde; nadie más puede arrogarse ese poder, realmente es uno de las mayores potestades que le asisten al Estado y se justifica desde luego en la búsqueda de la convivencia pacífica y armonía de entre las personas, puesto que la intervención del poder punitivo debe estar justificada por la protección de bienes jurídicos relevantes para la autorrealización del ser humano. Esa protección es materializada por el Estado a través del derecho penal, que tipifica ciertas conductas como delictivas en aras de proteger y defender los intereses fundamentales del ser humano.

Para llegar al Derecho penal que conocemos en la actualidad se ha debido superar una historia sangrienta, desde que no existía el Estado jurídicamente organizado, pasando por épocas como la venganza privada en que se hacía justicia por mano propia, la época de la venganza divina que se juzgaba en nombre de Dios y otras etapas en las que se cayó en abusos, siendo la finalidad puramente retributiva; afortunadamente todas ellas han quedado atrás,

dando paso a un Derecho penal más humano y resocializador. Sin embargo, ante el incremento de la delincuencia organizada se ha hecho necesario que el Estado también busque respuestas para juzgar y sancionar, siendo un instrumento valioso para llevar a cabo este objetivo en cuanto a la delincuencia organizada se refiere, los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer procesos de mayor riesgo.

"Se puede definir el Derecho penal como la parte del ordenamiento jurídico, reguladora del poder punitivo del Estado, que, para proteger valores e intereses con relevancia constitucional, define como delitos determinadas conductas a cuya verificación asocia como consecuencias jurídicas penas y/o medidas de seguridad"(Carbonell, 1999: 29). El Estado no puede actuar de manera ilimitada, ya que ello supondría arbitrariedad e incluso podría caerse en la tiranía donde el propio Estado se convertiría en el opresor de sus habitantes; deben existir límites a ese poder punitivo y por ello se hace necesaria la existencia de garantías que deben prevalecer en todo proceso, como la del derecho de defensa, derecho a un juez imparcial, el debido proceso, entre otras.

Es importante considerar que el derecho de cada persona finaliza donde inicia el derecho de los demás, caso contrario se generan conflictos cuando el ser humano quiere atribuirse derechos que no le corresponden. A la norma penal, al igual que a las demás normas jurídicas, le incumbe una función eminentemente protectora. La diferencia entre ellas radica en la especial gravedad de los medios empleados por la norma penal para cumplir esta misión y en que sólo interviene o debe intervenir en los casos de ataques muy graves a la convivencia pacífica en la comunidad (Muñoz y García, 2010: 64). De otra manera no podría justificarse la utilización de la norma penal, no puede ser utilizada para cualquier conflicto, sino únicamente ante casos de ataques muy graves a la convivencia pacífica y que hacen necesario el juzgamiento de quienes atacan esa convivencia.

De las distintas ramas del conocimiento humano, el Derecho es sin duda una de las más antiguas, cuya misión ha sido regular la conducta de los hombres a través del complicado devenir histórico de la sociedad, tratando de alcanzar la JUSTICIA, la EQUIDAD y el BIEN COMÚN como los valores más altos a los que aspira el Derecho (De Mata y De León, 1995: 5),

involucrando para su consecución a los tres organismos de Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, procurando su gestión y aunando esfuerzos para el logro de ellos. De esta cuenta, encontramos involucrados tanto al Organismo Legislativo dentro del proceso de creación de las leyes que rigen al país como al Presidente de la República, en ejercicio del derecho de vetar o sancionar las leyes, y el Judicial con la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, para alcanzar dichos valores y regular la conducta de los hombres.

Estos tres organismos asumen un rol importante, porque al distribuirse el poder del Estado se crea un equilibrio que a la vez se convierte en garantía para los habitantes, para evitar arbitrariedades y abuso de poder. El derecho es cambiante y debe responder a las necesidades de la colectividad imperante, acorde a dichos cambios: surge la necesidad de regular aspectos que años atrás no tenían mayor incidencia, y que actualmente son prioridad y merecen protección por el Derecho penal, todo ello en concordancia con la necesidad de protección de los bienes jurídicos y hace necesaria la creación de nuevas leyes, tal como ocurrió con la Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo, crear más juzgados de primera instancia penal, tribunales de sentencia y salas de corte de apelaciones con competencia para conocer procesos de mayor riesgo.

La definición de fenómeno criminal es relativa y selectiva; el Estado no utiliza o no reacciona con el poder penal en todos los conflictos sino que selecciona aquellos que merecen la respuesta más dura (Paz y Paz, 2003: 43). Por supuesto que siendo el Derecho Penal de *última ratio* debe limitarse a las acciones u omisiones que se hacen merecedoras de su intervención, por poner en peligro o lesionar los bienes jurídicamente tutelados debido a la relevancia que revisten para el ser humano y no puede aplicarse antojadizamente a cualquier conflicto, sino únicamente para tratar de mantener la convivencia pacífica y armonía en la sociedad, garantizando a los habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Y decimos tratar, porque lograr algún día esa convivencia pacífica y armonía es un ideal lejano, toda vez que mientras más interviene el Derecho penal más se evidencia la debilidad del Estado para cumplir con sus fines.

Por lo tanto, para que exista proporcionalidad en la selección de las conductas a prohibir, los legisladores deben ponderar el costo–

beneficio que se pretende lograr con la creación de las figuras delictivas, ya que como refiere Ferrajoli "La ley penal tiene el deber de prevenir los más graves costes individuales y sociales representados por estos efectos lesivos y sólo ellos pueden justificar el coste de penas y prohibiciones" (1995: 464-464).

En la última década la intervención del Derecho penal se ha ampliado, derivado del incremento de la criminalidad: existen estructuras criminales muy organizadas y complejas, incluso ha ido en aumento la comisión de delitos por parte de personas que tienen a su disposición los mecanismos y recursos para procurar evadir la justicia, intimidar o eliminar testigos, entorpecer investigaciones, poner en riesgo a operadores de justicia; casos graves que requieren ser investigados de manera distinta a la convencional, casos donde el ente encargado de la persecución penal tiene que apoyarse de todos los mecanismos legales a su disposición para fundamentar sus requerimientos con certeza, y no con base en presunciones. Ante casos graves en los que se pueda evidenciar que es latente el riesgo para los operadores de justicia, es necesario que se garantice la seguridad de quienes intervienen en el proceso.

Ante el aumento de la criminalidad nacen los juzgados, tribunales y salas de corte de apelaciones con competencia para conocer procesos de Mayor Riesgo, que tienen su base legal en el Decreto número 21-2009 del Congreso de la República, siendo esta la normativa que determina las características necesarias para que un proceso sea considerado de mayor riesgo y el procedimiento para solicitar y autorizar que sea conocido por esta clase de órganos jurisdiccionales.

Como el nombre lo indica, "mayor riesgo" significa que la competencia está reservada para determinados delitos, siendo relevante tomar en consideración que aunado a que sean delitos regulados en el Artículo 3 de la ley en mención, deben ser procesos que presenten riesgos para la seguridad personal de quienes participan en el proceso, tales como jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia, incluso los sindicados.

En nuestra experiencia como magistrados de la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal, de Procesos de Mayor Riesgo y Extinción de Dominio, consideramos que es importante ser celosos en esta competencia, ya que en estos órganos jurisdiccio-

nales únicamente se deben conocer aquellos procesos en los que se justifique, por parte del Ministerio Público, que son los casos más graves que ingresan al sistema de justicia y que reflejen la necesidad de seguridad personal de jueces, magistrados, fiscales, abogados defensores, sindicados y de todos los que puedan participar en el proceso.

Es necesario tomar en consideración que no todo el catálogo de delitos regulados en el Código Penal o en leyes penales especiales, son considerados de mayor riesgo y la Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo de manera expresa regula en el Artículo 3:

> Para los fines de la presente ley, se consideran delitos de mayor riesgo los siguientes: a) Genocidio; b) Los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; c) Desaparición forzada; d) Tortura; e) Asesinato; f) Trata de personas; g) Plagio o secuestro; h )Parricidio; i) Femicidio; j) Delitos contemplados en la Ley Contra la Delincuencia Organizada; k) Delitos cuya pena máxima sea superior de quince años de prisión en la Ley Contra la Narcoactividad; l) Delitos contemplados en la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos; m) Delitos cuya pena máxima sea superior de quince años de prisión en la Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo; y n) Los delitos conexos a los anteriores serán juzgados por los tribunales competentes para procesos de mayor riesgo (Congreso de la República, 2009).

Consideramos que la competencia para conocer procesos de mayor riesgo es de obligatoria observancia y los jueces que están a cargo de estos órganos jurisdiccionales no se encuentran exentos de la facultad, conferida por en el Artículo 56 del Código Procesal Penal, de examinar de oficio su propia competencia. El juez, como garante del debido proceso, debe examinar de oficio su propia competencia y si determina que no es competente para conocer del proceso, debe declararlo y remitir las actuaciones al juez que considere competente. No obstante, en los procesos considerados de mayor riesgo es la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia quien, a petición del Fiscal General, decide qué procesos deben ser conocidos por órganos jurisdiccionales con competencia para conocer casos de mayor riesgo, decisión que es apelable ante el pleno de la Corte

Suprema de Justicia (Congreso de la República, 2009: Artículo 4).

En Guatemala, ante el constante aumento de la criminalidad se han incrementado los casos que son conocidos por jueces y magistrados con competencia para conocer de procesos de mayor riesgo, lo que también ha puesto de manifiesto la necesidad de crear más órganos jurisdiccionales para conocer de estos casos, y como resultado de ello, actualmente en el departamento de Guatemala existen cinco juzgados de primera instancia penal con competencia para conocer procesos de mayor riesgo (juzgados A, B, C, D, E), cinco tribunales de sentencia con competencia para conocer de procesos de mayor riesgo (tribunales A, B, C, D, E) y dos salas de corte de apelaciones con competencia para conocer procesos de mayor riesgo (Sala Primera y Sala Segunda), mientras que en el departamento de Quetzaltenango existe un juzgado y un tribunal con competencia para conocer procesos de mayor riesgo.

Una característica importante y especial de los casos a cargo de órganos jurisdiccionales con competencia para conocer procesos de mayor riesgo, es que estos procesos constituyen una excepción a la competencia territorial, toda vez que si se trata de delitos regulados en el artículo 3 del Decreto 21-2009, y que presenten mayor riesgo para la seguridad personal de jueces, magistrados, fiscales, auxiliares de la justicia e imputados, independientemente del lugar donde se hayan cometido dichos delitos, son conocidos por los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer de procesos de mayor riesgo, en su mayoría por los órganos jurisdiccionales que existen en el departamento de Guatemala y, en escasas oportunidades, por los órganos jurisdiccionales con sede en el departamento de Quetzaltenango.

Esta excepción reviste vital importancia para el conocimiento de los procesos considerados de mayor riesgo, ya que en muchos departamentos los jueces, magistrados, fiscales, auxiliares de justicia e imputados no cuentan con las condiciones necesarias de seguridad personal, ni de infraestructura en los lugares donde realizan sus labores, como para conocer graves delitos y que revisten características de ser procesos de mayor riesgo.

Creemos en la importancia de la existencia de los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer procesos de mayor riesgo, donde el requerimiento realizado

por el Fiscal General para que un proceso pueda ser conocido y tramitado en éste ámbito, sea demostrable desde el momento en que se realiza la solicitud ante la Cámara Penal, con investigaciones serias y debidamente fundamentadas, que sean comprobables durante el trámite del proceso. De no ser así, únicamente se está contribuyendo a incrementar el trabajo de los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer procesos de mayor riesgo y esto podría provocar que los casos que realmente deben ser conocidos por dichos órganos jurisdiccionales no sean tramitados con la celeridad que ameritan, en atención a su gravedad y a la necesidad de protección de los sujetos procesales involucrados.

## Referencias bibliográficas

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

- Carbonell M., Juan Carlos (1999) *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

- Congreso de la República (1992) *Código Procesal Penal. Decreto 51-92.* Guatemala: autor.

- Congreso de la República (2009) *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo*. Decreto 21-2009. Guatemala: autor.

- De Mata Vela, José F. y De León Velasco, Héctor (1995) *Derecho penal guatemalteco.* Guatemala: Magna Terra Editores.

- Ferrajoli, Luigi (1995) *Derecho y razón*. Madrid: Editorial Trotta, S. A.

- Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes (2010) *Derecho penal. Parte general.* Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

- Paz y Paz, Claudia (2003) *Manual de Derecho procesal penal*. Tomo I. Guatemala: Serviprensa.

Polifonía

# Guatemala país seguro ¿para quién?[1]

**Fernando Mollinedo**
Diario *La Hora*

Tal como indica el título, Guatemala sí es país seguro. En este país usted encuentra: fuentes de trabajo, asistencia hospitalaria gratuita y de calidad, transporte público eficiente, barato y rápido, seguridad ciudadana en cualquier parte del territorio donde camine, viaje o se encuentre; la seguridad vial es más que adecuada en todas las autopistas, carreteras, caminos principales y vecinales, incluyendo los de herradura, veredas, atajos y desvíos.

Insisto, Guatemala sí es un país seguro, ¿para quién o quiénes? Bien, la respuesta es fácil puesto que está a la vista de la población en general y del grueso número de turistas que la visitan a lo ancho y largo del territorio: es un país seguro para quienes tienen la suficiente capacidad económica de tener y disfrutar de comodidades materiales que los mantienen alejados de la realidad económica, sanitaria, educativa y de inseguridad personal.

Ese grupo poblacional de forma común es reconocido como los ricos quienes por diversas circunstancias tales como la explotación inmisericorde y abusiva del campesinado y obreros, delincuentes profesionales bancarios y gubernamentales de los tres organismos del Estado, comerciantes, agricultores, financieros e industriales evasores del pago de impuestos, narcotraficantes de buenas familias, religiosos estafadores de todas las religiones y financistas económicos de políticos corruptos e inmorales, entre otros.

1. Publicado el 15 de julio de 2019. Accesible en https://lahora.gt/guatemala-pais-seguro-para-quien/

PARA ELLOS, es claro que Guatemala es UN PAÍS SEGURO, porque su capacidad económica proveniente de sus actos anómalos, corruptos y hasta criminales, les permite lujos a los que jamás en su canina vida hubieran alcanzado de manera honrada y digna. Los exfuncionarios hicieron sus ahorros durante su gestión administrativa, sin contar por supuesto, los negocios realizados con testaferros, parientes, amantes, amigos, empleados de baja categoría y empresas fantasmas.

Con todo ese dineral, esos grupos de personas naturalmente que se aseguraron vivir muchos años con la seguridad alimentaria, de vivienda, ropa, calzado, viajes y gustos; es decir, que no padecerán limitaciones ni carencias de ningún tipo; eso fue, es y seguirá siendo su modus vivendi.

GUATEMALA NO ES PAÍS SEGURO para la mayoría de la población guatemalteca que la habita, MUCHO MENOS será país seguro para las oleadas de personas extranjeras que en uso de su derecho natural de emigrar podrían pasar, pasan y pasarán en calidad de tránsito por este territorio, y muchísimo menos para esos miles de extranjeros que (por acuerdos ente Guatemala y Estados Unidos) DEBAN PERMANECER en territorio guatemalteco mientras los estadounidenses analizan, autorizan o rechazan su ingreso a ese país.

Los errores presidenciales los paga la población con sus impuestos cuando a) por estupidez de los funcionarios los negocios son lesivos a los intereses del país y se anulan o retractan (Aviones Pampa III, Ferrovías, Celgusa) debiendo enfrentar demandas de resarcimientos económicos, b) o con las limitaciones y negación de servicios públicos esenciales a los que tiene derecho. Ah…, presidentes que todo lo saben y todo lo pueden.

# El circo se cayó[2]

Édgar Gutiérrez
Diario *elPeriódico*

Aun teniendo en cuenta las distancias abismales de poder y gravitación en política exterior, Donald Trump y Jimmy Morales comparten varios rasgos, por ejemplo, la improvisación. El borrador del acuerdo de Tercer País Seguro que preparó la administración Trump, previsto para firmarse hoy, no tenía ni pies ni cabeza. The New Yorker atribuyó su autoría a un "pasante" (practicante), rompiendo la tradición profesional del Departamento de Estado.

Es evidente que Jimmy Morales suspendió el viaje a Washington porque la Casa Blanca le comunicó al embajador Espina, palabras más, palabras menos, que el presidente Trump no podía exponerse a un bochorno en la antesala de las elecciones de 2020, en un tema que es central en su campaña y en lo que va de su gestión. Sin sustento legal Morales iba a firmar sobre papel mojado. Además, en el círculo de consejeros de Trump siempre hubo pesimismo sobre la confiabilidad del Gobierno guatemalteco de cumplir eficazmente el compromiso. El tiro podía salir por la culata, aunque para Trump lo relevante era celebrar la victoria.

El comunicado que emitió ayer el Gobierno de Guatemala es inconsistente. Dice que Jimmy Morales canceló el viaje porque la CC puede conceder, mientras él va en el avión, un amparo provisional por arrogarse funciones que sobrepasan las que la Constitución le dicta en la dirección de las relaciones internacionales. Pero, a la vez, niega que el propósito de su encuentro con Trump fuese firmar el acuerdo. Entonces, ¿por qué suspender una reunión beneficio-

2. Publicado el 15 de julio de 2019. Accesible en https://elperiodico.com.gt/opinion/2019/07/15/el-circo-se-cayo/

sa para Guatemala: fortalecer lazos comerciales, la democracia, el combate al narcotráfico y la trata de personas etcétera?

Este es otro paralelismo con la Casa Blanca: la firma del acuerdo viola las normas migratorias de

EE. UU. Y un tercero: el secretismo. The Washington Post reveló hace varias semanas la intención de suscribir el acuerdo de Tercer País Seguro, que Trump no consultó con el Capitolio ni puso a debate en la opinión pública. En Guatemala el gobierno de Morales sigue negándolo. Son meras especulaciones, afirma. La semana pasada en Guatecompras solo se reportaba la adquisición de dos boletos aéreos Guatemala-Washington DC, para agentes de avanzada de la SAAS, con fecha 13 a 17 de julio. Lo mismo ocurrió en el furtivo viaje de Morales desde Panamá a Buenos Aires para la también compra secreta –frustrada– de aviones para el Ministerio de la Defensa.

Ayer, al cancelar el viaje, los asesores de Jimmy Morales podrían pretender dejar sin materia los amparos del PDH, de los ex-cancilleres y del ex candidato presidencial Manfredo Marroquín, hasta conocer una sentencia tras el fin de su periodo, dentro de seis meses. Pero para él eso es menos relevante que su propósito personal oculto: impunidad, a costa de entregar el país, sin que le importasen las gravísimas consecuencias. Morales tiene ahora razones de preocupación, pues ha quedado mal ante quien consideró su principal aliado internacional. En los discretos corrillos de Washington se manejó, desde hace tres semanas, una argumentación todavía más ambiciosa y peligrosa entre agentes de la embajada de Guatemala y sus aliados, senadores ultraconservadores con derecho de picaporte en el Despacho Oval. La narrativa se construyó así: a) El 16 de junio se cometió un grosero fraude electoral, que b) favoreció a la Internacional Socialista (léase comunismo) que hará de Guatemala otra Venezuela y, por tanto, c) hay que repetir las elecciones asegurando que un legítimo y confiable aliado tome las riendas del país.

Por ahora el plan de Jimmy Morales se frustró, pero es temprano cantar victoria.

# El Triángulo Norte está **en la encrucijada**[3]

Richard Aitkenhead Castillo
Diario *elPeriódico*

El presidente Trump ha incrementado la presión al Triángulo Norte. Empezó con advertencias, después vino la suspensión de la ayuda. Ahora es la presión a Guatemala para convertirse en "Tercer País Seguro". Mientras tanto, el Presidente de Honduras no aparece en la agenda, el Presidente de El Salvador aprovecha el espacio político y se ofrece como el interlocutor confiable a los gobiernos de México y EE. UU., y en Guatemala continúa la comedia, pasando de un intento de compra poco transparente de dos aviones argentinos, al anuncio de una reunión con el presidente Trump para un eventual acuerdo de convertir a Guatemala en "Tercer País Seguro".

Las reacciones internas no se han hecho esperar. Protestas de agrupaciones políticas, acciones legales y comunicados institucionales. Convertir en "Tercer País Seguro" al país significa un compromiso de detener y de dar asilo temporal al flujo migratorio hacia EE. UU., que en la práctica se traduce en capacidad de albergue, alimentación, salud e integración laboral en lo que definen la situación de estos migrantes, la que de ser rechazada la inmigración a EE. UU., obliga al país a concederles permanencia de forma indefinida. Toda una responsabilidad para nuestra débil institucionalidad y escaso presupuesto. La interrogante lógica es preguntarse en qué se beneficia Guatemala con este acuerdo. Una sorpresa positiva sería si se anunciase la normalización automática de la situación migratoria de toda

3. Publicado el 15 de julio de 2019. Accesible en https://elperiodico.com.gt/opinion/2019/07/15/el-triangulo-norte-esta-en-la-encrucijada/

persona de Guatemala que ya se encuentre en EE. UU., sin antecedentes delictivos en dicha nación o procesos judiciales en la región. En adición, podrían acordar un apoyo financiero significativo, de miles de millones de dólares, en sectores sociales, de infraestructura y en generación de empleo en el Triángulo Norte como complemento al acuerdo. En ese caso se hablaría de una política exterior activa. Sin contraprestaciones, este acuerdo es simple sumisión. Inaceptable a todas luces.

En este contexto, el conocido periódico estadounidense, The Wall Street Journal, publicó una columna de opinión, escrita por dos profesionales de amplio reconocimiento internacional: George P. Shultz, ex secretario de Estado de EE. UU.; y, Pedro Aspe, ex secretario de Hacienda de México. La columna titulada "Make Central America Great Again", hace un llamado a delinear una política que reconociendo las razones estructurales de la migración ilegal y la poca capacidad efectiva de estos gobiernos para detener este movimiento sin el apoyo internacional, dado su crecimiento poblacional en un entorno de frágil institucionalidad, se oriente a buscar la adopción por estos países de programas agresivos orientados a la ampliación de la educación de calidad; el fortalecer la capacidad operativa y judicial para garantizar el cumplimiento de la ley y reducir la violencia endémica; y el combate frontal de la corrupción y el fortalecimiento de instituciones públicas transparentes.

Por su parte, desde EE. UU. y México se podrían promover acciones concretas para direccionar fondos importantes del BID hacia las necesidades del Triángulo Norte; el apoyo institucional en el fortalecimiento de prácticas de buen gobierno y en proveer acceso a servicios básicos e infraestructura, partiendo de los menos favorecidos, manteniendo los acuerdos de libre comercio. Una agenda concreta y contundente. No actuar, es resignarse a vivir en un clima de creciente tensión social y violencia en el Triángulo Norte, y a que persistan las constantes olas de migración ilegal hacia nuestros vecinos del norte. Es momento de prestar atención a los buenos consejos de los amigos Shultz y Aspe.

# Silencio gubernamental ante crisis humanitaria[4]

Editorial
Revista digital *Gazeta*

Solo en el mes de mayo, 144 mil personas fueron recluidas en centros de detención por la policía fronteriza de Estados Unidos, en su mayoría guatemaltecos y hondureños. Si se compara el dato con los de años anteriores, es notorio que, inhibidas las autoridades fronterizas estadounidenses de entrar en contubernio con los traficantes de personas, se han visto obligadas a realizar detenciones masivas mucho más evidentes que las de años anteriores.

El negocio, ejemplo de libre mercado porque se supone que el usuario sabe de los riesgos y el mercader no obedece al Estado –ni mucho menos paga impuestos–, ha sido más que rentable. No solo para los popularmente llamados coyotes, sino también para los policías mexicanos y agentes fronterizos estadounidenses. La urgencia por huir de sus países y la escasez de recursos para pagar a ese irresponsable transportista, condujo a la organización de las ya famosas caravanas que, con astucia e irresponsabilidad, han sido usadas por los republicanos estadounidenses en sus campañas electorales.

Como en años anteriores, los niños han sido separados de sus padres, pero ahora con mucha mayor saña y alevosía. Varios son los casos de niños fallecidos en manos de las autoridades estadounidenses, y muchas las denuncias por los tratos inhumanos que en ese país están recibiendo los y las detenidas.

La congresista Alexandria Ocasio-Cortez, quien junto a otros representantes demócratas visitó re-

4. Publicado el 14 de julio de 2019. Accesible en https://gazeta.gt/editorial-84/

cientemente esos centros, los ha calificado como verdaderos campos de concentración, donde las personas permanecen hacinadas, sin mayores condiciones de higiene y bajo presiones sicológicas constantes. La expresidenta chilena, Michelle Bachelet, actualmente alta comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos llegó a expresar su profunda indignación al ver que «niños sean obligados a dormir en el suelo en instalaciones superpobladas, sin acceso a cuidados de salud o a alimentos adecuados y en malas condiciones sanitarias».

Contrariando todo lo antes dicho, la canciller guatemalteca, Sandra Jovel, quien visitó esos mismos centros acompañada de la esposa del presidente Morales, opinó todo lo contrario, afirmando que todos los detenidos «reciben buen trato».

Cierto, si esos centros de detención se comparan con las cárceles guatemaltecas, podemos decir que allá, al menos, reciben alimentos relativamente decentes y uno que otro cobertor para protegerse del frío; pero las personas están amontonadas en salones calurosos de día y fríos de noche, sin posibilidad de salir a caminar, compartiendo una ducha entre más de veinte personas, según datos de diplomáticos extranjeros que han visitado esos centros.

Sin embargo, la triste y difícil situación que viven los migrantes guatemaltecos que alcanzan la frontera estadounidense es solamente el extremo visible de un problema nacional que nadie, a nivel del Estado, se atreve siquiera a comentar. Un problema que tampoco fue motivo de propuesta, ya no digamos de debate, entre los candidatos a los distintos puestos de elección en el recién pasado evento electoral.

Los guatemaltecos están huyendo del país y no hay nadie que se interese por ellos. Gobierno y élites económicas, amparados por los sectores más conservadores de la sociedad, solo se interesan por las remesas que los sobrevivientes de ese calvario envían al país día con día. Somos un país exportador de mano de obra escasamente calificada, de cuyo esfuerzo se nutren los más grandes capitales y altas clases medias.

Migrar es una decisión personal, pero no puede convertirse en la única

opción de sobrevivencia para más del 2 % de la población en edad de trabajar, mucho menos para niños que deberían gozar de total protección del Estado de Guatemala para que puedan desarrollarse.

Por cada niño que migra, Guatemala asume rotundandamente su fracaso como sociedad, pues son tan futuros ciudadanos como cualquier otro hijo de guatemaltecos.

Pero si uno de cada dos guatemaltecos, de entre 15 y 29 años, estaba desempleado en 2018, es evidente que se busque, por todos los medios, una solución a esa apremiante situación. No hay pereza ni falta de deseo por laborar, tan es así que el guatemalteco huye de este desierto laboral para encontrar alguna ocupación e ingreso en un país donde la segregación y explotación son la norma. Lo que no hay en Guatemala son espacios laborales, lo que no hay son políticas públicas que estimulen el empleo, lo que no hay en Guatemala es responsabilidad, de parte de los grandes capitales, de invertir sus jugosas ganancias en nuevas industrias.

El presidente Morales pronto estará haciendo saludo militar a la bandera estadounidense, feliz de recibir el apretón de manos sudadas del que se cree el nuevo César de todos los imperios. Evidentemente, no hablará de estos grandes problemas, que son nuestros y no del señor Trump, allá dirá a todo que sí, ofrecerá nuestro país para servir de campo de concentración para otros migrantes y pedirá limosnas para resolver sus problemas personales con la justicia.

¿Tendremos alguna solución a nuestros problemas?

# Ahora, a impedir el tercer "país seguro"[5]

Mario Antonio Sandoval
Diario *Prensa Libre*

Una vez logrado impedir los avionazos, la acción de los guatemaltecos debe dirigirse contra la absurda idea del "país seguro".

Con las declaraciones de ayer, el viceministro de la Defensa de hecho impidió la transacción de los aviones Pampa III, comprados o adquiridos a Argentina (es lo mismo) según dijo correctamente el presidente argentino, Mauricio Macri, quien no tenía obligación de saber las condiciones legales guatemaltecas para hacer ese negocio. Quedó mal el ministro Luis Ralda y pésimo el presidente Jimmy Morales, así como la canciller Sandra Jovel, pues tales acuerdos deben ser aprobados por la cancillería. Guatemala sale afectada porque, en efecto, esos aviones son usados en su país de origen para combatir aeronaves del narco, a causa de la sospechosa secretividad de toda la operación. Terminó eso, pero ahora se puede ver en el horizonte el peligro de una acción inmoral e inconveniente.

Dentro de un par de días Jimmy Morales saldrá a Washington a entrevistarse con Donald Trump. No se necesita ser suspicaz para imaginar otro yerro también sospechoso: declarar a Guatemala oficialmente como un "país seguro", lo cual es humor negro sangriento. Es una barbaridad obligar a Guatemala a detener a los indocumentados dispuestos a pasar a Estados Unidos, pero dejándolos en nuestro país, y encargarse de darles comida y alojamiento. Es sospechosa la cercanía del fin del desgobierno actual, cuyo presidente necesita quedar bien con su colega para evitar acciones legales dentro de Estados Unidos,

5. Publicado el 12 de julio de 2019. Accesible en https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/ahora-a-impedir-el-tercer-pais-seguro/

aunque el fin de su gobierno lo deja a la merced de acciones de ese tipo en Guatemala, como la iniciada ayer por varios exfuncionarios de la cancillería.

Lo ocurrido con los pampas (aviones alemanes con el 30% de características de la fábrica argentina, como las alas) tuvo un efecto inesperado: la reacción unánime en contra, e incluso el interés por utilizar el idioma español como base del rechazo, pues adquirir es sinónimo de comprar y ello derrumbó los penosos pretextos del ministro Ralda para intentar, sin éxito, justificar lo actuado. Se habló incluso de la diferencia entre "ley" y la de una palabra contenida entre un convenio internacional entre Estados, pero —por lógica— si este tiene obligatoriedad, es de hecho una ley. Los actos de la administración pública son públicos, con excepción de los militares o diplomáticos, pero ello no puede implicar, al ser descubiertos, la aceptación del rompimiento de la ley.

La tarea de toda persona consciente es demostrar rechazo a decisiones absurdas crueles y producto de la ignorancia. Hacer de Guatemala un tercer país seguro constituye un delito (quebrantamiento de la ley o acción imprudente penada por la ley), pero llega a crimen (delito grave) castigado en nuestro país con prisión mínima de cinco años (Diccionarios de la Lengua Española y Panhispánico Jurídico). Lo es a causa de las precarias condiciones de vida de la mayoría de guatemaltecos, lo cual impide echarse a las espaldas a miles de indocumentados cuya única opción sería ingresar a la delincuencia. Esta carencia es una de las causas de las emigraciones, de los malos tratos recibidos en Estados Unidos y de las dolorosas imágenes de niños muertos en la ruta.

Como todo mal trae un bien, los hechos de los últimos diez días y el anunciado viaje a Washington ha permitido a los guatemaltecos elevar con éxito su voz y poner en orden a funcionarios incapaces y desconocedores de las leyes guatemaltecas, rodeados de asesores mediocres. Quien sea electo en un mes debe estar plenamente consciente de ese cambio de la actitud ciudadana, pero también los conductores de instituciones estatales, ahora convertidas en centros de apañamiento. El presidente Trump debe ser informado del rechazo nacional al "país seguro" y, por el beneficio estadounidense, olvidarse de ese asunto. Ya Jimmy Morales y su equipo deberán responder a partir del 14 de enero a las 14.

# Los migrantes no se van por gusto[6]

Oscar Clemente Marroquín
Diario *La Hora*

En su determinación de mostrarse ante Donald Trump como puntal para contener la migración, el Gobierno de Guatemala emprendió una campaña en la que sostiene que el sueño americano puede convertirse en una pesadilla de la que a lo mejor no se despierta por los riesgos que hay hasta de perder la vida en la dura travesía.

Obviamente Morales y su equipo no tienen alcance intelectual para entender que los migrantes no se van por joder a nadie, sino desesperados por la vida que les toca llevar aquí. Esa gente sabe perfectamente lo que es vivir una pesadilla porque día a día la han sufrido no sólo por la inseguridad generada por las pandillas que proliferan en todos lados, sino también por los espantosos niveles de pobreza que les llevan a buscar, aun corriendo riesgos y sabiendo que serán objeto de malos tratos y discriminación, una travesía al final de la cual encuentran la oportunidad, para ellos inédita, de que su trabajo les permita generar recursos suficientes para proveer el sustento de sus familias aquí en Guatemala.

El idiota que diseñó esa campaña no tiene ni la menor idea de lo que es la pesadilla de levantarse cada día sin la menor esperanza de poder alimentar a su familia por más que se trabaje. Este Gobierno de imbéciles que no entienden lo que ocurre en el país cree que los migrantes van nada más en pos del sueño americano sin entender que para ellos no hay tal sueño sino simplemente la realidad de que en Estados Unidos, aunque sean ilegales, pueden percibir el fruto de su esfuerzo y de su sacrificio.

6. Publicado el 11 de julio de 2019. Accesible en https://lahora.gt/los-migrantes-no-se-van-por-gusto/

No se puede contener la migración con mensajes estúpidos pero lo que buscan es demostrarle a Trump que están de su lado y por ello es que no han dicho ni rosca sobre el mal trato que se le da a nuestra gente en los centros de detención. Y por ello es que se sigue avanzando en la terquedad de querer declarar a Guatemala como Tercer País Seguro, lo que nos convertirá en el Primer País Hazmerreír del mundo entero.

¿Por qué los guatemaltecos en Estados Unidos pueden generar la inmensa cantidad de divisas que sostiene nuestra economía y asegura la subsistencia a miles de familias y millones de personas? Según una tesis muy socorrida nuestra gente pobre está en esa condición porque son un hatajo de huevones pero los resultados están a la vista y demuestran que cuando tienen la oportunidad la aprovechan con esfuerzo y sacrificio. Lo que pasa es que nuestra sociedad no está hecha para brindar oportunidades a todos, sino para concentrarlas en los pocos favorecidos por la fortuna que tenemos todo a disposición y pedir de boca.

Sin políticas efectivas para promover oportunidades y empleo digno, a partir de educación y salud para todos, especialmente para ese casi millón de niños desnutridos, no esperemos que cese la migración por dura y represiva que sea la actitud en Estados Unidos. Quien crea que allá el migrante está realmente viviendo su Sueño Americano no entiende lo que es la vida para ese contingente de esforzados trabajadores dignos de respeto y admiración.

Actualidad

# Seminario sobre Enfermedad Renal Rrónica **no tradicional en Guatemala**

Magaly Arrecis
Analista Socioambiental / IPNUSAC

El 4 y 5 de julio pasados, en la ciudad de Guatemala se realizó el II Seminario Nacional de Enfermedad Renal Crónica no Tradicional en Guatemala (ERCnT). El evento fue organizado por la Dirección General de Investigación (DIGI), la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y el ingenio Pantaleón.

Además, como parte de la Comisión Multisectorial para el Manejo de la Enfermedad Renal Crónica No Tradicional en Guatemala, se contó con el apoyo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la Unidad Nacional de Atención al Enfermo Renal Crónico (UNAERC), la Fundación para el Niño Enfermo Renal (Fundanier), la Asociación de Azucareros de Guatemala (Asazgua), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el Programa Salud, Trabajo, Ambiente en América Central (Saltra).

Dentro del comité organizador del II Seminario se contó con la colaboración de personal de la DIGI, del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC), Fundanier, de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia (Escuelas de Química Biológica y de Química Farmaceútica) y del Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático (SGCCC).

Los objetivos del seminario fueron:

1. Actualizar y presentar avances en el conocimiento de la

ERCnT en Guatemala y en el área mesoamericana.

2. Proponer acciones y recomendaciones para que sean implementadas por la Comisión Multisectorial, para que proponga la agenda nacional de investigación y de proyectos de intervención y logren contribuir al manejo de la ERCnT en Guatemala.

3. Propiciar la publicación, en un número especial de la revista Ciencia, Tecnología y Salud de la DIGI / USAC, las conferencias, resúmenes y memorias del evento.

4. Presentar la iniciativa para que la Comisión Multisectorial sea elevada al carácter de Comisión Nacional de Alto Nivel por la Vice Presidencia de Guatemala.

En la inauguración del seminario estuvieron presentes Jafeth Cabrera Franco, vicepresidente de la República; Carlos Enrique Valladares Cerezo, Secretario General de la USAC; Félix Aguilar Carrera, director general de Investigación, USAC, y Gerardo Arroyo, Coordinador de la Comisión Multisectorial sobre ERCnT.

Durante los dos días se contó con la participación de más de cien personas, entre expositores y asistentes al evento, quienes con su experiencia y conocimientos enriquecieron las discusiones realizadas en mesas de trabajo. La actividad incluyó una conferencia inaugural y conferencias magistrales, seguidas de mesas redondas y de discusión sobre consideraciones ambientales en la etiología de la ERCnT, aspectos sociales y económicos y de salud en la enfermedad bajo análisis. Para ello, se contó con intervenciones de expertos nacionales e internacionales, quienes compartieron información y sus conocimientos obtenidos en estudios recientes.

La conferencia inaugural estuvo a cargo de Lee Newman, investigador de la Universidad de Colorado, quien expuso sobre la ERCnT en Mesoamérica, mientras que en el segundo día Vicente Sánchez Polo, del departamento de Nefrología y Trasplante del IGSS, expuso sobre la situación de la ERCnT en Guatemala.

Gerardo Arroyo (izquierda) entrega al doctor Lee Newman diploma de participación en el II Seminario. (Foto: UNAERC).

Durante la primera mesa redonda sobre ambiente hubo cuatro conferencias:

- Edwin Castellanos, de la UVG, expuso sobre el cambio climático y su efecto sobre la salud del trabajador de la costa sur de Guatemala.

- Manuel Muñoz Wug, de la facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la USAC, presentó resultados sobre la calidad del agua en la Reserva Natural Monterrico de la costa sur de Guatemala.

- Carolina Guzmán Quilo, del Programa SALTRA del Departamento de Toxicología de la USAC, expuso sobre los metales, plaguicidas y antiinflamatorios no esteroideos (AINEs) en la ERCnT.

- Lyndsay Krisher, de la Universidad de Colorado, presentó resultados de sus estudios sobre estrés por calor, deshidratación y descanso bajo sombra.

La segunda mesa redonda sobre aspectos socioeconómicos contó con cuatro conferencias:

- Edgar Hidalgo, de la facultad de Medicina de la USAC, expuso sobre los aspectos laborales como factor de riesgo y su impacto en la ERCnT.

- Edgar Balsells Conde, representante de la USAC en la Junta Directiva del IGSS y analista del IPNUSAC, disertó sobre el costo social y económico de la ERCnT.

- Zulma Melizza Calderón Ordóñez, de la Procuraduría de los Derechos Humanos, hizo su disertación sobre la situación de los pacientes de ERC respecto al respeto de sus derechos humanos.

- Alejandro Cerón, de la Universidad de Colorado, expuso sobre las determinantes sociales de la ERCnT.

Mesa redonda sobre aspectos socioeconómicos, aparecen, de izquierda a derecha, Edgar Hidalgo, Edgar Balsells Conde, Sandra Herrera, Alejandro Cerón y Zulma Calderón. (Foto: Darío Monterroso).

La tercera mesa redonda, sobre los temas de salud, contó con los aportes de:

- Ever Cipriano, del departamento de Nefrología del IGSS, quien expuso sobre la prevalencia y factores de riesgo de la ERCnT.
- Elio Pérez, del Hospital General San Juan de Dios, quien disertó sobre el diagnóstico temprano de la ERCnT.
- Randall Lou-Meda, de Fundanier, presentó datos relativos a la sobrevivencia del paciente con ERCnT.
- Berta Sam Colop, del departamento de Epidemiología del MSPAS, explicó los avances del programa centinela.

Luego de las mesas redondas, se formaron mesas de trabajo con la participación de representantes de distintas instituciones relacionadas con la ERCnT presentes en el II seminario (sector público, sector privado y academia). El resultado de las discusiones fue recopilado por trabajadores de la USAC y sistematizado por analistas del IPNUSAC, para orientar los esfuerzos que, a futuro, pueda desarrollar el Comité Interinstitucional.

**Información sobre el tema y el seminario está disponible en**

**https://bit.ly/30fJhw4**

**(activo temporalmente).**

Investigación

# ¿Cuál es el resultado del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente?

Hugo Armando Mérida Pineda
Facultad de Ciencias Económicas / USAC

**Resumen**
El incremento cuantitativo de docentes provoco pérdida de prestigio, que afecta concretamente la labor educativa en el territorio guatemalteco, considerando la ampliación de la cobertura según los Acuerdos de Paz, logrados con la firma en 1996. En consecuencia los docentes de mayor experiencia que trabajan en la escuela primaria, deberían intercambiar con los jóvenes hábitos que ambos pueden aplicar para el mejor desempeño. Aquellos con mayor tiempo de servicio fueron formados en una colectividad social, donde la escuela primaria era la única oportunidad educativa de la comunidad o lugar de habitación, de aquellas personas que asistían a la escuela. Cuando se habla de docentes es imprescindible evitar las comparaciones o generalizaciones de los que se encuentran en los diferentes niveles del sistema escolar, a lo anterior debe existir un procedimiento específico para evaluar la formación inicial y el desempeño de la enseñanza. Lo que debe prevalecer en la educación son los resultados de los estudiantes, lo anterior genera la inconformidad de la población educativa, autoridades y población en general; se olvidan de los problemas reales existentes en las aulas y en el entorno, lo que conduce a revisar lo que se está realizando con el PADEP, como sus efectos en los indicadores a nivel nacional.

**Palabras clave**
Competencias; pensamiento crítico; autonomía; investigación.

**Abstract**
The quantitative increase in teachers caused a loss of prestige, which specifically affects educational work in the Guatemalan territory, considering the extension of coverage under the Peace Accords, achieved with the signing in 1996. As a result, more experienced teachers working in primary school should exchange habits with young people that can both apply for the best performance. Those with the longest time of service were trained in a social community, where primary school was the only educational opportunity of the community or place of room, of those who attended the school. When talking about teachers it is essential to avoid the comparisons or generalizations of those at different levels of the school system, in the above there should be a specific procedure for assessing the initial training and performance of the Teaching. What should prevail in education are the results of students, the above generates the nonconformity of the educational population, authorities and the general population; they forget about the real problems in the classroom and in the environment, leading to a review of what is being done with PADEP, such as its effects on indicators at the national level.

**Keywords**
Competences; critical thinking; autonomy; research.

# 1. Introducción

Este artículo es una revisión documental de algunas de las acciones que se realizan en el Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC) con relación al Programa Académico de Profesionalización Docente (PADEP) como parte de la preparación en la forma de enfrentar los desafíos que imputa la comunidad educativa en el siglo XXI y con el objetivo de aumentar el nivel educativo de competencias de los docentes, desde la perspectiva de la calidad de enseñanza en el sector oficial. Este programa es ejecutado por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) ofreciendo las carreras de Profesorado de Educación Preprimaria Intercultural, Profesorado de Educación Preprimaria Bilingüe Intercultural, Profesorado de Educación Primaria Intercultural y Profesorado de Educación Primaria Bilingüe Intercultural.

En una sinergia de dos instituciones que son rectoras en la educación guatemalteca, se inicia con un convenio marco en el año 2009, continuando con una carta de entendimiento, que es el banderazo de salida para el PADEP, que en sus comienzos se instala en los municipios de extrema pobreza.

Los objetivos del PADEP, planteados en el momento de su instauración, evidenciaban las necesidades que en ese momento exigían los resultados de índices mediante la calidad educativa, nuevas formas de evaluación, la aplicación del Currículo Nacional Base (CNB) y la realidad educativa con que se encontraba el país. Considerando los diferentes tópicos, el Ministerio de Educación planteo los siguientes objetivos:

1. Desarrollar procesos de reflexión autónoma docente y compartida sobre el sentido de la práctica pedagógica.

2. Replantear la gestión, los procesos y organización curricular para que los docentes puedan organizar y ejecutar un currículum enriquecido, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de la región y comunidad donde laboran.

3. Promover la aplicación de la investigación-acción-reflexión como instrumento de desarrollo profesional.

4. Desarrollar las capacidades de autonomía y responsabilidad en el campo experiencial e investigativo de su competencia.

5. Desarrollar conocimientos, habilidades, valores y actitudes profundas, así como madurez científica, capacidad de innovación y creatividad para resolver y dirigir la solución de los problema educativos, con responsabilidad e independencia." (Educación, 2018)

Considerando lo anterior y según la clasificación de la *Taxonomy of Educational Objectives* (Bloom, Engelhart, Furst, Hill, & Krathwohl, 1956) es importante que uno de los objetivos anteriormente descritos se ubica en el desarrollo de conocimientos, habilidades, valores y actitudes, que es realizar con la información en disímiles formas, utilizando elementos en un modelo nuevo o soluciones innovadoras. En los otros dos con los verbos replantear y promover, no se encuentran en ninguna clasificación y generan duda para utilizarlos en una planificación docente para el aprendizaje.

Transcurriendo el tiempo, son nueve años de aquel comienzo con muchas expectativas, pero también con demasiados objetivos que cumplir y brechas que llenar; podría decirse existen todavía índices o indicadores que evidencian lo malogrados que se encuentran los resultados de nuestros estudiantes del sistema educativo nacional, en particular con los que pertenecen al sector oficial (en Guatemala se divide en oficial y privado); cuando se obtienen resultados de evaluaciones diagnósticas de desempeño, en el último grado de diversificado.

Esto podría ser solo una inversión de recursos económicos para homogenización u homologación de estos en sus áreas de trabajo, recurriendo a mediatización del mismo; pero también se le podría considerar capacitación de docentes, aquí es donde se tendrá al final el resultado del mismo. Realizar una descripción de las diferentes evaluaciones realizadas en las cohortes de la profesionalización y de las realizadas en los grados del nivel primario en las materias de Lenguaje y Matemática, para analizar los progresos o retrocesos del desempeño de los escolares.

## 2. Antecedentes

Definir por medio de una revisión documental dónde se ubica esta profesionalización, considerando que no posee ningún procedimiento de autoevaluación por parte de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (EFPEM) perteneciente a la USAC, que tiene a su cargo el desarrollo, aplicación y ejecución del programa, como también existe la institución del MINEDUC encargada de las evaluaciones al programa que es la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA). Así como las unidades a cargo de la coordinación y cumplimiento del mismo, las cuales son: Dirección General de la Calidad Educativa (DIGECADE) y Dirección General Bilingüe (DIGEBI); estas tres últimas pertenecen al Ministerio de Educación.

Toda una nueva estrategia para el aprendizaje desde su creación genera procesos y procedimientos, los cuales deben suceder bajo un objetivo o meta trazada, considerando que en la formulación y aplicación del mismo se deben tomar en cuenta documentos, habilidades que ayuden a lograr una

calidad educativa, entre ellos se encuentra el CNB, documento que es creado para la aplicación de nuevas metodologías de enseñanza, basado en las competencias de los estudiantes.

Para la incorporación de este nuevo instrumento al sistema educativo se generaron ciertos cursos de capacitación los cuales se realizaban aisladamente, con espacios de tiempo que no lograban tener continuidad, esto aunado como una exigencia plasmada en los Acuerdos de Paz, firmados en 1996. Pese a tener bastante tiempo en su socialización y aplicación el CNB, el desempeño de los estudiantes todavía no logra superar los índices que la educación oficial refleja en todos sus niveles de aprendizaje, lo cual viene evidenciando durante mucho tiempo, específicamente en Lenguaje y Matemática.

También derivado de la ampliación de la cobertura de los niveles pre-primario y primario, durante los 20 años anteriores, la contratación de docentes para estos niveles, se adolece de falencias de toda índole desde infraestructura física y de las tic's; como también la falta de capacidad para poder cambiar los resultados de los alumnos en las pruebas diagnósticas. Las escuelas normales, que fueron las responsables de forjar en sus aulas a los maestros de Educación Primaria, empiezan a deteriorarse en la función de formación y enseñanza, lo cual genera en una nueva formación docente, que se traslada a las aulas universitarias.

Considerando una necesidad de fortalecer a los docentes en servicio del sector oficial y actualizarlos en las nuevas habilidades de enseñanza y el aprendizaje por competencias, el Ministerio de Educación y la Universidad de San Carlos de Guatemala, celebran un convenio con el objetivo de la "…cooperación entre… diversos campos de la educación… consistirán en el desarrollo de actividades de docencia, investigación, evaluación, formación de recursos humanos en el área educativa, tales como formación inicial, actualización y profesionalización de personal técnico, docente y directivo" (Educación, 2018).

A raíz del documento mencionado anteriormente, se crea el PADEP, para el desarrollo de los objetivos del Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano del MINEDUC; en la Carta de Entendimiento de la Primera Cohorte se delimitan ciertos compromisos de ambas partes, una de ellas es la propuesta técnica de organización, planificación, ejecución y

evaluación del programa. Lo anteriormente descrito es responsabilidad de la USAC, por medio de sus unidades académicas que se encuentran en la EFPEM, la cual es una escuela no facultativa de la USAC; en el caso del MINEDUC, debe entregar una propuesta para una estructura de la Guía Metodológica, para el proceso de los cursos que conforman el pensum de estudios, elaborar, organizar y operar su propio sistema de monitoreo, como evaluación del proceso.

## 3. ¿Qué es PADEP/D?

En la definición oficial

> Es un programa de formación universitaria para el personal docente en servicio, del sector oficial de Ministerio de Educación, que tiene como propósito elevar el nivel académico y mejorar su desempeño laboral en los diferentes niveles y modalidades educativas, dentro de los subsistemas escolar y extraescolar (Educación, 2018).

De lo anterior se destacan las siguientes palabras o frases: *elevar, mejorar, docentes en servicio, nivel académico y mejorar su desempeño laboral*.

Considerando las necesidades de aquellos años, constituyeron cuatro carreras universitarias que los docentes deberían escoger una de ellas, según la relación laboral del docente en servicio, como también considerando su título de educación media, el Profesorado de Educación Primaria Intercultural y Preprimaria Intercultural, pertenecientes aquellos que solo se imparte la enseñanza en Idioma Español. Profesorado de Educación Primaria y Preprimaria Bilingüe Intercultural, nuestro país plurilingüe y multicultural, se imparte en los idiomas mayas ixil, k'iche, kaqchikel, q'eqchi y mam. La Educación Bilingüe Intercultural (EBI), se define así:

> … es el desarrollo y modalidad educativa planificada y elaborada en dos idiomas: la lengua materna o primer idioma (L1) y el español (L2); que promueve la convivencia entre personas de diferentes culturas, dirigido a los cuatro pueblos que cohabitan en el territorio guatemalteco: maya, garífuna, xinka y ladino (Educación, 2018).

Esto genera un trato específico en lo que respecta a las carreras en la universidad, para lograr lo estipulado en esta rama de la educación.

## 3.1 Criterios de ingreso y características del programa

Para poder ingresar el docente debe encontrarse activo en el sector oficial, considerar la participación voluntaria, realizar los trámites establecidos para la admisión por la USAC, como también inscribirse en el nivel y modalidad según el nombramiento donde se encuentra contratado. La estructura de la educación guatemalteca considera los niveles siguientes: preprimario, primario y medio (este último dividido en ciclo básico y diversificado), que corresponde la rectoría al MINEDUC, en el caso del nivel universitario es a la USAC.

A parte de los niveles, también se divide en sector oficial y privado, ambos regidos por el MINEDUC, con esto se define que los docentes se encuentren en servicio laborando en el sector oficial en los niveles preprimario o primario.

Las características principales que evidencia la Profesionalización, es una formación a nivel superior, impartida por la USAC, con un período de duración de dos años, en la modalidad semi-presencial, con horarios en fin de semana.

El docente no paga ninguna inscripción y todo es sufragado por el MINEDUC, en lo que concierne a matrícula y pago de docentes, como de las instalaciones que se utilizan para impartir las clases presenciales. Focalizado en sus inicios, en los 45 municipios prioritarios de extrema pobreza, incluyendo acompañamiento pedagógico en el aula.

## 3.2. Formación, extensión curricular y sistema de egreso

En los aspectos de formación el programa proyecta influir en tres, los cuales se describen a continuación: Social humanística, educativa y técnico-metodológica. En el primero se busca despertar la conciencia del educador, del rol que desempeña en el sistema educativo; en lo educativo, conocer y diferenciar las características de los educandos, según sexo, idioma, idiosincrasia, cultura, etc.; para terminar en que reúna las competencias necesarias para el desempeño idóneo en el aula y las actividades extracurriculares.

El egresado debe cumplir con lo definido por la USAC en lo que

respecta a la acreditación de lo desarrollado en clase y la aprobación del programa. Lo anterior se documentará todo el ciclo académico, físicamente, de lo aprendido en el área pedagógica.

El programa de cursos se divide en: diez materias o cursos de área común y otros diez de la especialidad, organizados en bimestres, con treinta y dos horas de clases presenciales, sesenta y cuatro horas de aplicación.

## 3.3. Componentes curriculares

Estos son los siguientes:

**a)** Competencias: Disposición que desarrolla una persona para solucionar problemas cotidianos, generando nuevos conocimientos.

**b)** Ejes: Son aquellos problemas, necesidades y/o intenciones que deben ser lidiados bajo la figura de la educación; generando temáticas institucionales.

**c)** Áreas: Donde los conocimientos se formen con el contexto.

**d)** Cursos: La forma de organizar la disciplina, áreas y el contexto en sus componentes.

## 3.4. Competencias marco

Al adquirir y fortalecer, el estudiante puede lograr las siguientes competencias, según lo estipulado en los objetivos del programa:

**I.** Personal: Lograr un desempeño basado en la ética y responsabilidad.

**II.** Social: Crear en la persona un comunicador, promotor y/o líder de la comunidad en la cual presta su servicio.

**III.** Metodológica: En su labor docente, elabora y/o diseña materiales educativos adecuados al nivel, según las diferentes áreas de desarrollo.

**IV.** Contenidos: Pleno dominio de los contenidos del área, correspondiente al nivel y grado que concierne, utilizando la inquietud, curiosidad e interés de los alumnos.

## 3.5. Ejes curriculares

Definidos en base a los Acuerdos de Paz, considerando la siguiente clasificación:

**A.** Unidad en la diversidad.

**B.** Vida en democracia y cultura de paz.

**C.** Desarrollo integral sostenible.

**D.** Ciencia y Tecnología.

# 4. Definiciones de inversión, capacitación y profesionalización

Para poder definir lo que realmente puede considerarse este programa, se tendrá que consultar las enunciaciones de cada uno, desde el concepto hasta su aplicación en el contexto que se necesita para las conclusiones respectivas.

## 4.1 Inversión

Considerando varias definiciones en lo que respecta a la inversión, se puede relacionar con el de un bien invertido con la oferta de un beneficio futuro probable. El diccionario de la lengua española, de la Real Academia Española, al término inversión lo referencia a la palabra invertir y lo define como: *emplear, gastar, colocar un caudal, u ocupar el tiempo.* Se puede tener una serie de elementos que la definen, sujeto (MINEDUC), activo financiero (dinero), activo en el que se invierte (docentes del sector oficial), renuncia a una complacencia inmediata, recompensa futura incierta (logro estudiantil); lo anterior implica un riesgo como una oportunidad. La definición anterior enmarca la forma económica, se podría utilizar como ocupar el tiempo de los docentes para lograr una profesionalización u homologación en términos generales.

## 4.2. Capacitación

La capacitación es un proceso que ofrece al receptor la retención de conocimientos, los cuales le facultan para modificar el comportamiento propio y de la institución a la cual pertenece, en el diccionario lo referencia a la palabra capacitar y es: *hacer a alguien apto, habilitarlo para algo.* Considerando lo anterior es una habilitación para el aprendizaje y esto contribuye para lograr hacerlo apto y corregir su desempeño en donde labora; esta enunciación genera un acercamiento al objetivo "*Desarrollar las capacidades de autonomía y responsabilidad…*", pero no es únicamente esto, existen otras competencias que la profesionalización pretende alcanzar, cuando existe una distancia que obstaculiza o frena el alcanzar objetivos, fines u logros de una institución y que son imputables

al desarrollo por el desempeño de los docentes. También es necesaria la participación activa de los actores, responsables de todos los aspectos que incluyen tanto los integrantes como a los encargados de la capacitación; es inevitable que las personas que asistan empiecen a recibir motivación para la investigación, evitando que únicamente se queden con lo que se les enseña, aunando a esto el espíritu crítico sobre lo aprendido; por último esa cooperación que debe prevalecer en la resolución de problemas y desafíos.

### 4.3. Profesionalización

En lo que respecta al término profesionalización, este se asocia al docente no solo por el concepto que se construye en lo social, como las variaciones de los contextos, en lo que respecta a político, económico y social, taxativamente se lo referencia a la palabra profesionalizar y es: *convertir a un aficionado en profesional o dar carácter de profesión a una actividad.* A los docentes en servicio no se les considera en el ámbito educativo como aficionados, tampoco que la actividad de enseñanza se convierta en una profesión, porque la mayoría de docentes obtuvieron el título de maestro de educación preprimaria y primaria. Entonces se deriva a que la profesionalización se relaciona a una tirantez entre gobiernos y voluntades, que se cae en diferencias de técnicas o morales.

## 5. Evaluación externa del PADEP/D

Es básico mencionar que en el presupuesto educativo guatemalteco el mayor porcentaje de utilización es para el funcionamiento, por lo cual la inversión en la educación queda relegada a un segundo plano. En su informe sobre "*Profesionalización y capacitación docente*" Tedesco (2018) define un enfoque de los tres que presenta, por lo que indica que se subestima el rol del docente, no se le victimiza tampoco se le culpa, en general no tiene incidencia en el rendimiento escolar.

Pero no es válido que a algunos factores materiales se consideren como actores principales en el desempeño del estudiante, "… Pero la actividad del alumno requiere de una guía experta y de un medio ambiente estimulante que solo el docente y la escuela pueden ofrecer" (Tedesco, 2018), aunado a la formación integral, basada en las competencias que serán construidas y desarrolladas para el fundamento del conocimiento. En conclusión, la inversión de tiempo,

la capacitación en ciertos temas álgidos en que el docente necesita ser capacitado, se encuentran inmersas en la profesionalización como la actualización de la persona en contenidos, materias, etc., que por circunstancias de tiempo y contexto, deben ser aprendidas para enfrentar los desafíos que la educación presenta en este tiempo.

"La Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA) es la encargada de evaluar el trabajo realizado en el PADEP/D…" (Ureta, 2016), considerando que la evaluación la ha realizado en años anteriores de forma cualitativa y cuantitativa, para este artículo específicamente se considera la referencia de la tercera, cuarta y quinta cohortes.

Los encuestados fueron los siguientes: 374 estudiantes, 171 docentes y 148 asesores pedagógicos, pertenecientes a los departamentos de Chiquimula, Baja Verapaz, Petén, Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Santa Rosa, Escuintla, El Progreso, Jutiapa, Retalhuleu, Suchitepéquez y Totonicapa, que pertenecen a las escuelas del sector oficial y en los niveles preprimario y primario, consecuentemente a la tercera, cuarta y quinta cohortes del PADEP; a continuación se detallan algunos resultados, según lo publicado en el informe sobre la *Evaluación de la tercer, cuarta y quinta cohortes del PADEP/D*" (Ureta, 2016).

En los aciertos y beneficios que indican los estudiantes encuestados (374) se encuentran:

> Adquisición de suficientes conocimientos, instrumentos y estrategias metodológicas enfocadas a atender las capacidades diferentes de los estudiantes, la elaboración del portafolio, la autoevaluación del desempeño profesional y la atención hacia la diversidad cultural en la escuela, para mejorar la planificación e implementar el Currículum Nacional Base (CNB) en las clases (Ureta, 2016).

Lo que define Díaz Barriga (2003) en el siguiente párrafo: "Sin embargo, la enseñanza no transcurre en contextos significativos, no se enfrentan problemas ni situaciones reales, no hay tutelaje, ni se promueve la reflexión en la acción, ni se enseñan estrategias adaptativas y extrapolables", puede que esté quedándose obsoleto por lo expresado por los estudiantes encuestados, que la profesionalización se enfoca en las falencias que expresa el autor antes citado.

Considerando algunas dificultades o carencias, los catedráticos y asesores pedagógicos encuestados indican lo siguiente:

a) Escasez de materiales.

b) Retrasos de pagos de honorarios a los docentes.

c) Cantidad alta de alumnos por asesor pedagógico.

d) Catedráticos sin experiencia, que imparten los módulos.

Lo que consideran como una oportunidad de mejora es:

a) Renovar las inducciones y los módulos.

b) Un mejor acompañamiento.

c) Evaluaciones del desempeño.

d) Continuación del programa con el siguiente nivel, que es la licenciatura.

DIGEDUCA es la encargada de evaluar el trabajo realizado en el PADEP, por lo anterior uno de los objetivos de ese trabajo de investigación es: "Evaluar el logro de los objetivos propuestos en el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP/D) en la cuarta y quinta cohortes de docentes…" (Ureta, 2016). Lo que se utilizó fueron cuestionarios dirigidos a una muestra de estudiantes, docentes y asesores pedagógicos; los cuestionarios fueron diseñados en formato de *telefom*, que fueran respondidos en 17 municipios en forma autoaplicada, como procesados por lectora óptica. Se visitaron algunas sedes cercanas a la ciudad capital guatemalteca; a los estudiantes de sedes lejanas se envió en un formato electrónico; el porcentaje de respuesta del cuestionario en línea fue del 10%; en cambio los catedráticos y asesores pedagógicos fueron convocados a la sede del PADEP y ahí se les administró el cuestionario.

Se evidencia que el porcentaje de aceptación, cumplimiento y desarrollo del programa es alto; población de las tres cohortes 15,084 estudiantes; la muestra fue de 374 estudiantes, 171 docentes y 148 asesores pedagógicos; el 76% de la población encuestada tiene un rango de 6 a 15 años de experiencia (Ureta, 2016).

En los rangos de edades de los estudiantes (docentes) el 80% oscila entre 26 y 41 años de edad, con un 74% que son mujeres y el no indígena es del 85% de los encuestados. El 51% es egresado de un establecimiento privado y 43% pertenece al oficial. Estos datos

pertenecen a la cuarta y quinta cohorte, porque la tercera había terminado el período de estudio, se abrió una encuesta telefónica pero solo respondió el 10%.

La información recabada por DIGEDUCA se realizó en siete sedes de las diecisiete, por la cercanía y movilización del personal; también debido a la limitación de recursos y el margen de tiempo para llevar a cabo la recolección de datos; únicamente los días sábados cuando se impartían las clases. No existe alguna otra información publicada de otras instancias del MINEDUC, que tienen bajo su tutela el desarrollo de este programa, únicamente informes anuales de alumnos graduados al finalizar los períodos establecidos de estudio.

En lo que respecta a los avances o diferencias con las cohortes según los docentes y asesores pedagógicos, en cierto momento cada uno de los módulos (estos son el material que unifica la metodología y contenidos que los catedráticos trabajan con sus estudiantes) fueron mejorados los contenidos de los módulos, la inducción a los catedráticos fue mejor, el acompañamiento se realizó adelantado en algunos casos.

Los aspectos administrativos no tienen algún cambio significativo, en términos generales existe una "…*buena administración*…" (Ureta, 2016); al inicio de las cohortes existía catedráticos sin experiencia, actualmente se ajustaron los horarios y contratación de profesores por medio de convocatoria, también los horarios se redujeron y existió buena recepción de expedientes; para algunos se considera negativo que los sindicatos interfieran para la promoción de los estudiantes (docentes), y el pago de honorarios a los catedráticos es tardada, afecta su desenvolvimiento, contribuyendo también a la reducción de estudiantes por salón.

La educación debe estar inmersa en el contexto propio de las actividades que realizan los estudiantes, aplicar el CNB es una de las orientaciones del trabajo en el aula, se logra unificar el nuevo paradigma educativo, que los estudiantes desarrollen procesos de pensamiento que los llevan a la construcción del conocimiento y la comunidad educativa pueda proporcionar coyunturas para la generación de aprendizajes significativos. Esto conlleva a la evaluación por competencias y el pensamiento crítico de los estudiantes.

Consecuentemente, es un buen termómetro lo siguiente:

…el pasaje de la formación

> desde la tradicional escuela normal de nivel medio a la enseñanza superior provocó una pérdida de especificidad desde el punto de vista de la formación pedagógica. La ampliación de saberes en los procesos de formación docente parece estar destinada a incorporar elementos tales como el diseño curricular, la sociología, la política de la educación, teorías de la evaluación, técnicas de investigación, etc., muchos de los cuales están fuera del control de los profesionales que los dominan (Tedesco, 2018).

Todo lo anterior conlleva que los docentes deben desarrollar las competencias apegadas a su particularidad como claustro, en concordancia con el contexto social donde laboran, sin dejar a un lado de las carencias en la formación pedagógica y didáctica, considerando que todo esto influye en la formación y desarrollo del estudiante.

## 6. Resultados nacionales de Lectura y Matemática

A continuación se presentan los resultados de las pruebas diagnósticas aplicadas a los alumnos del nivel primario, en los grados de tercero y sexto, como también a los alumnos del nivel medio de los grados tercero básico y último del diversificado en Guatemala, realizadas por DIGEDUCA, en los diferentes años antes de iniciar el PADEP/D. En los niveles de desempeño se encuentran estratificadas cuatro categorizaciones, en las cuales se encuentran en subcategoría, agrupando de dos para formar la categoría. En el caso de Insatisfactorio y Debe Mejorar sumadas forman el No Logro; Satisfactorio y Excelente conforman el Logro.

**Tabla No. 1**
**Resultados Nacionales 2007**
**Porcentajes de cada 100 evaluados**

| NIVELES DE DESEMPEÑO | LECTURA | | | | MATEMÁTICA | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tercero | Logro | Sexto | Logro | Tercero | Logro | Sexto | Logro |
| Excelente | 15 | 49 | 11 | 38 | 18 | 47 | 13 | 59 |
| Satisfactorio | 34 | | 27 | | 29 | | 46 | |
| NIVELES DE DESEMPEÑO | Tercero | No Logro | Sexto | No Logro | Tercero | No Logro | Sexto | No Logro |
| Debe Mejorar | 40 | 51 | 49 | 62 | 36 | 53 | 38 | 41 |
| Insatisfactorio | 11 | | 13 | | 17 | | 3 | |

Fuente: (Educación, 2018) portal DIGEDUCA.

Comienzan a documentarse en el año 2007 las pruebas diagnósticas; estas indican que en Lectura de tercero y sexto grados de primaria existieron resultados con el mayor porcentaje de desempeño en la categoría de No Logro y Matemática, solamente en sexto se alcanzó mayor porcentaje en Logro en la materia de Matemática con los alumnos, esto a nivel nacional, incluyendo sector oficial y privado.

**Tabla No. 2**
**Resultados Nacionales 2008**
**Porcentajes de cada 100 evaluados**

| NIVELES DE DESEMPEÑO | LECTURA | | | | MATEMÁTICA | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tercero | Logro | Sexto | Logro | Tercero | Logro | Sexto | Logro |
| Excelente | 12 | 50 | 8 | 35 | 12 | 55 | 8 | 53 |
| Satisfactorio | 38 | | 27 | | 43 | | 45 | |
| NIVELES DE DESEMPEÑO | Tercero | No Logro | Sexto | No Logro | Tercero | No Logro | Sexto | No Logro |
| Debe Mejorar | 41 | 50 | 50 | 65 | 36 | 45 | 42 | 47 |
| Insatisfactorio | 9 | | 15 | | 9 | | 5 | |

Fuente: (Educación, 2018) portal DIGEDUCA.

En el año 2008 las pruebas indican que en Lectura de sexto grado de primaria existieron resultados con el mayor porcentaje de desempeño en la categoría de No Logro y en Matemática se alcanzó mayor porcentaje en Logro en los dos grados.

**Tabla No. 3**
**Resultados Nacionales 2013**
**Porcentajes de cada 100 evaluados**

| NIVELES DE DESEMPEÑO | LECTURA | | | | MATEMÁTICA | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tercero | Logro | Sexto | Logro | Tercero | Logro | Sexto | Logro |
| Excelente | 16.19 | 46.64 | 9.26 | 35.66 | 8.19 | 44.69 | 8.17 | 45.79 |
| Satisfactorio | 30.45 | | 26.40 | | 36.50 | | 37.62 | |
| NIVELES DE DESEMPEÑO | Tercero | No Logro | Sexto | No Logro | Tercero | No Logro | Sexto | No Logro |
| Debe Mejorar | 43.30 | 53.36 | 47.14 | 64.34 | 42.25 | 55.31 | 45.96 | 54.21 |
| Insatisfactorio | 10.06 | | 17.20 | | 13.06 | | 8.25 | |

Fuente: (Educación, 2018) portal DIGEDUCA.

Después de iniciado el PADEP se realizan hasta el año indicado anteriormente las pruebas, esto refleja una disminución de los porcentajes logrados en el último año de realizadas las pruebas, ningún grado supero más del 50% de Logro.

**Tabla No. 4**
**Resultados Nacionales 2014**
**Porcentajes de cada 100 evaluados**

| NIVELES DE DESEMPEÑO | LECTURA | | MATEMÁTICA | |
|---|---|---|---|---|
| | Tercero | Sexto | Tercero | Sexto |
| Logro | 49.93 | 40.40 | 40.47 | 44.47 |
| No Logro | 50.07 | 59.60 | 59.53 | 55.53 |

Fuente: (Educación, 2018) portal DIGEDUCA.

Continúan las evaluaciones y después de cinco años de iniciado el programa no existe una mejora ostensible en los resultados; esto puede ser un buen indicador para revisar los módulos de enseñanza, la capacitación docente y generar una mayor incidencia en cubrir las deficiencias académicas de los alumnos en los grados de primaria, para obtener un nivel de desempeño aceptable.

A continuación se presenta el cuadro de los docentes graduados a la fecha de las diferentes cohortes, realizadas desde el año 2009 a la fecha. Considerando que todavía continúan las cohortes, se

presentan los datos de docentes que aprobaron la profesionalización, a la fecha.

**Tabla No. 5**
**Docentes graduados PADEP**

| | Preprimaria | | Primaria | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Cohorte | Monolingüe | Bilingüe | Monolingüe | Bilingüe | Total x Cohorte |
| Primera | 153 | 201 | 967 | 1,222 | 2,543 |
| Segunda | 243 | 260 | 1,451 | 1,201 | 3,155 |
| Tercera | 681 | 394 | 3,207 | 1,860 | 6,142 |
| Cuarta | 1,016 | 15 | 3,899 | 99 | 5,029 |
| Quinta | 488 | 296 | 1,860 | 1,269 | 3,913 |
| Total | 2,581 | 1,166 | 11,384 | 5,651 | 20,782 |

Fuente: Elaboración propia (Educación, 2018)

La cantidad de docentes (estudiantes) que obtuvieron el título de las diferentes carreras en las primeras cinco cohortes, es un 18.82% del total de docentes que se encuentran laborando en el sector oficial y se evidencian en el anuario 2016 de la Dirección de Planificación Educativa –DIPLAN– (Educación, 2018). Todavía existe una brecha bastante alta que cubrir con la Profesionalización de los docentes en servicio.

**Tabla No. 6**
**Aportación MINEDUC a la USAC**

| Ministerio de Educación PADEP/D | |
|---|---|
| Pagos a USAC | |
| Año 2009 | Q16,565,695 |
| Año 2010 | Q8,904,000 |
| Año 2011 | Q27,407,882 |
| Año 2012 | Q38,069,568 |
| Año 2013 | Q41,489,454 |
| Año 2014 | Q100,809,656 |
| Año 2015 | Q28,344,476 |
| Año 2016 | Q65,648,135 |
| Año 2017 | Q45,363,835 |
| TOTAL | Q372,602,701 |

Fuente: Elaboración propia (Finanzas, 2018)

En función del valor por semestre, los alumnos graduados y la cantidad erogada, aproximadamente más de 2,000 docentes no terminaron la profesionalización en las cohortes desarrolladas a partir del año 2009. Por lo anterior es necesario realizar una revisión de los factores o circunstancias que provocaron la deserción, como también lograr un método de reinserción para que culminen sus estudios.

## 7. Metodología

Utilizando la comparación de resultados obtenidos, según las estadísticas publicadas, que evidencian efectos considerando la percepción de los docentes (estudiantes), catedráticos y asesores metodológicos, donde fueron plasmadas las diferentes formas de apreciación que tienen del programa en una evaluación realizada por DIGEDUCA. Consecuente a la investigación y en congruencia con el propósito de evidenciar los niveles de desempeño de los estudiantes en los grados de primaria, resultados apegados a la realidad del sistema educativo nacional, los cuales deben continuar en cierto determinado tiempo, para no dejar en un limbo si existiesen avances, retrocesos o se mantiene la tendencia.

Considerando los desembolsos, como también la cantidad de docentes graduados, persiste una meta de profesionalizar a la mayoría de docentes de preprimaria y primaria, que se encuentra en servicio; esto conduce a mantener un flujo de fondos para lograr el objetivo deseado. Esta consulta realizada en los portales correspondientes, se sitúa como referencia para dimensionar lo erogado por el MINEDUC.

## 8. Discusión

Desde la perspectiva de la profesionalización, es la definición por la cual debemos de estar plenamente seguros que conlleva el PADEP. Las valoraciones o resultados de aproximadamente diez años atrás, comparándolas con aquellas que se realizaron por última vez en 2013, evidencia más retrasos que logros.

La profesionalización es un proceso basado en la transformación y desarrollo del docente conforme su actuación pedagógica, en correlación con sus funciones y necesidades para la gestión de los procesos sustantivos. No está de más indicar que el recurso humano (lo más valioso de una institución) sea beneficiado, que a largo plazo materialice los frutos deseados;

son millones de quetzales que se erogan, para que profesionalicen a los docentes, esto para mejorar *el aprendizaje de los niños* (que es el objetivo primordial de una institución educativa, no debería existir otro no cabe, ni debe pensarse).
Para algunos, los números convertidos en resultados son fríos y no plasman la realidad educativa del país; puede que lleven ciertos mensajes ocultos los cuales tal vez no todos los perciban, creando cierta necesidad de revisar lo que se hace o se deja de hacer. Que las cantidades monetarias erogadas durante estos ocho años por el Ministerio de Educación, sean motivo para la evaluación, por los resultados obtenidos en las pruebas diagnósticas realizadas a los alumnos graduandos de los últimos tres años (2017, 2018 y 2019).

La evaluación realizada por DIGEDUCA es la única referencia que se tiene del PADEP, considerando las evaluaciones o retroalimentaciones realizadas por los investigadores que laboran en la misma dirección. El programa tiene buena percepción de los participantes, los porcentajes de aceptación y valoración son altos, únicamente sobresale alguna inconformidad por la escasez de materiales, que algunos catedráticos no tienen experiencia, injerencia del sindicato para que algunos docentes aprueben los cursos y retrasos en los pagos de honorarios; no existe ninguna referencia de alguna materia o metodología propia de aplicación para mejorar el aprendizaje de los niños, lo anterior olvidado.
Lamentablemente no se tiene indicadores o índices que evidencien el grado de porcentaje alcanzado en las diferentes etapas del proceso de aprendizaje de los docentes (estudiantes), tampoco se mide el desempeño de los catedráticos y asesores pedagógicos, entonces los resultados se mantienen en lo aceptable en el paradigma cualitativo.

## 9. Conclusiones

Se deben actualizar las competencias de los docentes para poder articular la formación, del nivel preprimario al primario; para mejorar el nivel de desempeño de los estudiantes de primaria en lo que respecta a las materias de Lenguaje y Matemática.

Al existir una continuidad en el grado alcanzado de la profesionalización, diseñar, planificar, un pensum de estudios que logre los objetivos planteados, pero medibles con indicadores o índices, para definir metodologías afines a las metas propuestas.

Se deben unificar las estrategias a seguir para el plan de mejora o de cambios sustanciales, que impacten en los alumnos de los niveles escolares a donde corresponden los docentes. Ellos no poseen, aún, la preparación pedagógica para desarrollar con calidad el proceso de enseñanza en las aulas, por las versátiles circunstancias como la contextualización de las condiciones sociales, políticas y económicas.

El proceso de profesionalización debe apuntar a la calidad de los procesos sustantivos, entre ellos la investigación, el pensamiento crítico, solidaridad cooperativa. Esto, para poder alcanzar los logros planificados y programados.

## 10. Referencias bibliográficas

- Bloom, B. S., Engelhart, M. D., Furst, E. J., Hill, W. H., & Krathwohl, D. R. (1956) *Taxonomy Of Educational Objectives.* Michigan: David Mckay Company, Inc.

- Díaz Barriga Arceo, F. (Noviembre de 2003) "Cognición situada y estrategias para el aprendizaje significativo". En *Revista electrónica de investigación educativa, 5*(2), 1-13. Recuperado el 14 de septiembre de 2018

- Educación, Ministerio d. (7 de Septiembre de 2018). *Ministerio de Educación.* Recuperado el 7 de Septiembre de 2018, de Ministerio de Educación: www.mineduc.gob.gt

- Finanzas, Ministerio d. (25 de marzo de 2018). SICOIN, *consulta MINFIN.* Obtenido de SICOIN, consulta MINFIN: www.minfin.gob.gt

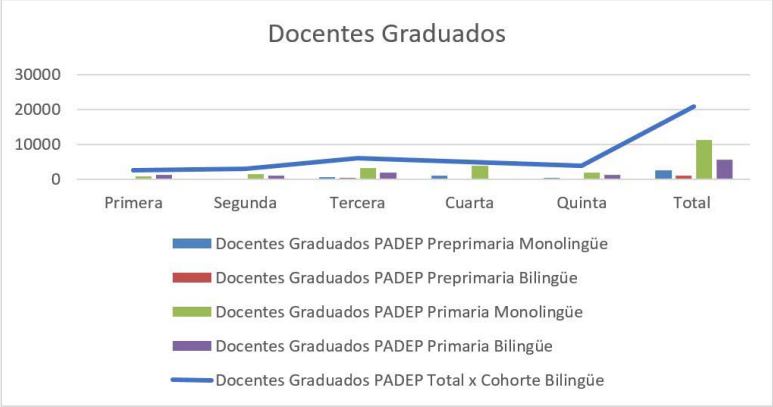
- Roselli, N. D. (julio-diciembre de 2011) "Teoría del aprendizaje colaborativo y teoría de la representación social: convergencias y posibles articulaciones. En *Revista Colombiana de Ciencias Sociales,* 173-191. Recuperado el 08 de septiembre de 2018

- Tedesco, J. C. (14 de Septiembre de 2018) IIPE-UNESCO *Buenos Aires Oficina para América Latina.* Obtenido de IIPE-UNESCO Buenos Aires Oficina para América Latina: https://www.buenosires.iiep.unesco.org

- Ureta, F. &. (2016) *Evaluación de la tercera, cuarta y quinta cohortes del PADEP/D.* Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, Ministerio de Educación.

# 11. Anexos

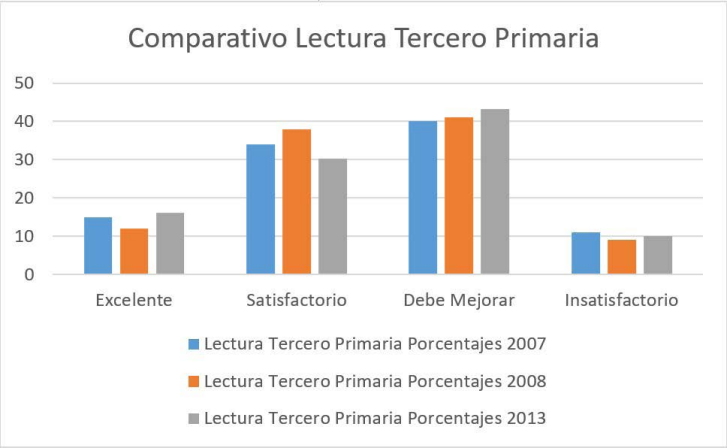
**Gráfica 1**



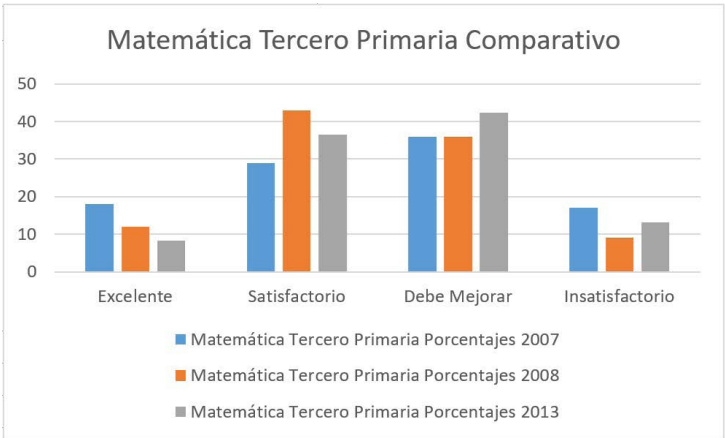

Fundamento de los números que presenta la gráfica anterior: se necesita una mayor participación del docente que se encuentra trabajando en el sector oficial, que pertenece a las escuelas preprimaria y primaria bilingües, para que se inscriban en el profesionalización, porque la cantidad de 8,232 graduados es baja comparada con los que se encuentran activos laborando.

A continuación se evidencian los porcentajes que durante la aplicación de las pruebas diagnósticas; en los tres años que lo realizaron no existe un cambio ostensible, el nivel de desempeño que se mantuvo en un incremento es: Debe mejorar, el cual se encuentra en la división de No logro. Esto se considera un atraso en los índices de desempeño.

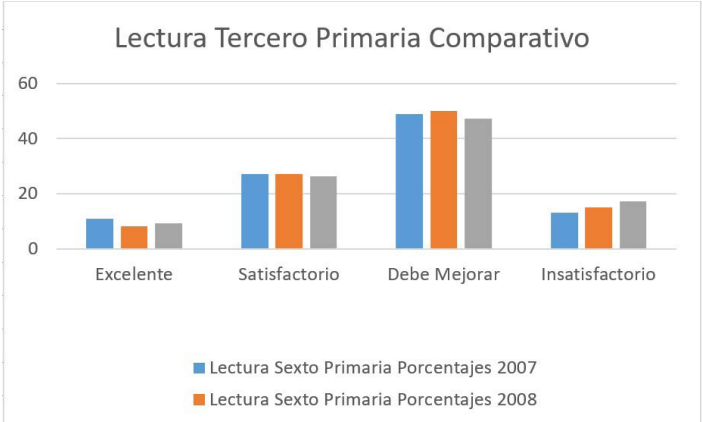
## Gráfica No. 2



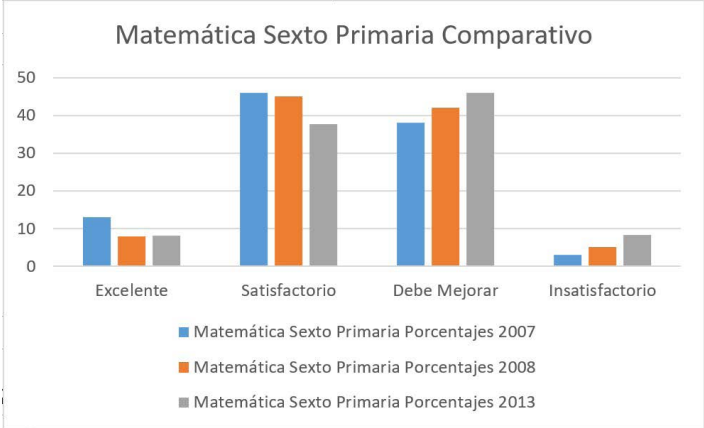

## Gráfica No. 3



## Gráfica No. 4

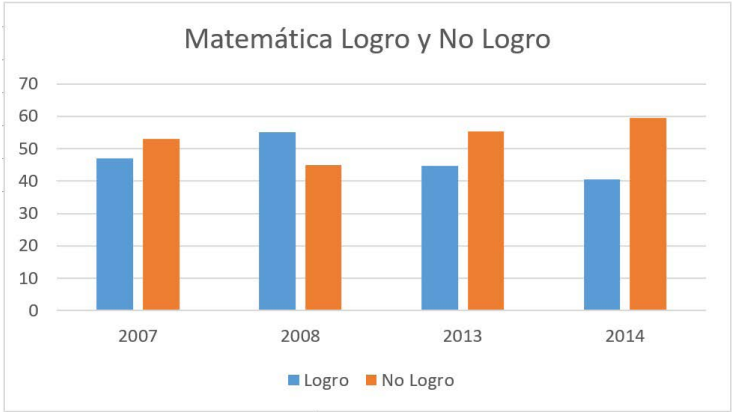



## Gráfica No. 5

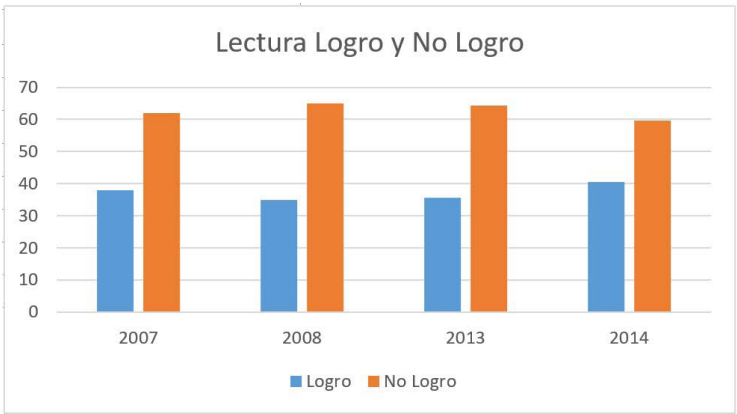


## Gráfica No. 6

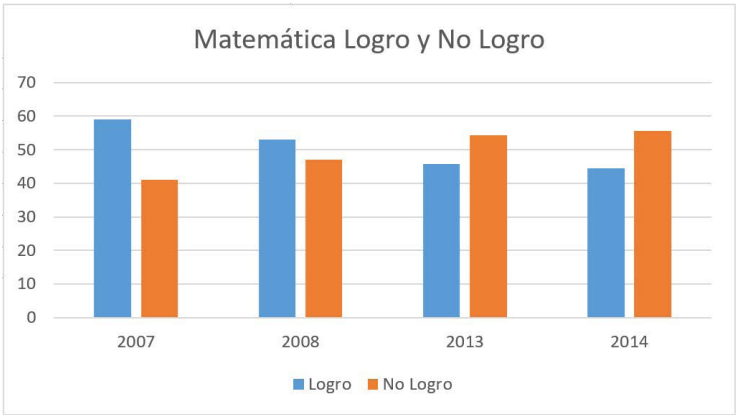
## Gráfica No. 7



**Gráfica No. 8**




**Gráfica No. 9**




Se evidencian los porcentajes que durante la aplicación de las pruebas diagnósticas, en los cuatro años que se realizaron, existe un cambio: en la división de No Logro aumentó en Matemática en ambos grados y en Lenguaje bajó con respecto a los otros años; por lo anterior no se evidencia un cambio ostensible en los índices respectivos.

Libros

# Hipertrofia penal. El momento punitivo nuevo libro de Oswaldo Samayoa[1]

Bernardo Arévalo de León[2]

La lectura conjunta de esta colección de columnas de opinión de Oswaldo Samayoa Sosa confronta al lector con la realidad de un sistema jurídico en el que la fundamentación teórica y doctrinal de sus leyes, instituciones y procedimientos son pervertidos por la forma como son aplicadas por quienes tienen la responsabilidad de interpretarlas y administrarlas. En efecto, Guatemala es expresión particularmente grave de un problema recurrente en las sociedades latinoamericanas desde el origen de sus respectivas formaciones estatales: el contraste entre el espíritu de las leyes que consignan sus códigos y constituciones, y los intereses y cultura política que orientan la práctica social. La brecha entre el país legal -lo que las leyes dicen que es- y el país real -lo que demuestran los hechos- puede llegar a ser abismal.

La criminalidad desbordada y la inseguridad rampante que aqueja a nuestra sociedad le dan a Samayoa Sosa -catedrático universitario, constitucionalista y experto en derecho penal- la oportunidad de poner su notable dominio de estos temas al servicio no sólo de la

1. Samayoa, Oswaldo (2019) *Hipertrofia penal. El momento punitivo*. Guatemala: Editorial Fénix.
2. Este texto, publicado con autorización del autor, es el Prólogo del libro que presentamos. Bernardo Arévalo de León es un académico guatemalteco que trabaja para el Equipo Asesor Internacional para la Construcción de la Paz, *Interpeace*. También es diputado electo al Congreso de la República de Guatemala, en la legislatura a iniciarse el 14 de enero de 2020.

docencia y la práctica legal, sino del debate público sobre las políticas que necesitamos para enfrentar la crisis. Sus columnas de opinión, aparecidas en el medio virtual *Plaza Pública*, surgen -siempre oportunamente- en el marco de debates suscitados por eventos que ocupan la atención pública: los juicios por crímenes cometidos en el marco del enfrentamiento armado interno; las discusiones en torno a la aplicación de la prisión preventiva en procesos vinculados a investigaciones por corrupción; los disturbios en centros penales y la realidad de instalaciones carcelarias bajo control interno de los reos; la tragedia en la que murieron decenas de niñas y adolescentes internadas en el hogar seguro; etc. Debates en los que, generalmente, se expresan posiciones y propuestas que evidencian la brecha entre la conceptualización del fenómeno criminal y su resolución en el entramado constitucional-legal del país, y la forma como son interpretados por nuestra cultura política y practicados por nuestras instituciones.

Guatemala vive en una constante tensión entre lo que quisiéramos ser y lo que somos. Una tensión que, en las condiciones correctas, se convierte en motor de cambio y aliciente para la transformación social. Después de todo, el proceso civilizatorio nace de la inconformidad: de la noción de que como individuos y como sociedades podemos ser mejores, y que el progreso reside en lograr avanzar hacia mejores versiones de nosotros mismos, en cualquiera de sus interpretaciones doctrinarias. Para nuestro país, la ruta hacia una mejor versión de nosotros mismos -como individuos/ciudadanos, como sociedad política, como nación plural- comienza por intentar reducir la brecha entre los ideales planteados en un entramado constitucional de clara fundamentación y orientación democrática, y las prácticas autoritarias -patrimonialistas y clientelares- que continúan plagando nuestro sistema político. La dificultad estriba en que precisamente quienes deberían asumir una función central en la gestión y mitigación de esta brecha en el marco de una democracia representativa -la clase política responsable de administrar el Estado- son portadores centrales de las visiones y prácticas que no solo la mantienen, sino que la profundizan.

No es un problema exclusivo de nuestro país ni es un fenómeno nuevo. Tras la independencia, las naciones iberoamericanas se fundaron en nociones republicanas que asumían la democracia representativa como sistema político. Un sistema cuya lógica estriba en

la noción de que los representantes que el pueblo elige para dirigir los destinos del país son, de alguna manera, los 'mejores': aquellos quienes en términos de orientación ética y capacidad intelectual están capacitados para 'guiar' al conjunto de la sociedad en la ruta hacia el desarrollo, interpretando de la mejor manera sus leyes y regulaciones. Aquellos que construyen Estado, fomentan ciudadanía, pactan contratos sociales. Una élite iluminada, capaz y honesta, independiente de sus orígenes de clase, étnicos, etc.

Pero como lo ha evidenciado Miguel Ángel Centeno, las elites latinoamericanas han estado lejos, muy lejos, de dicho ideal. Quienes tras el fin del imperio español en las Américas quedaron en control de las instituciones estatales no estaban interesados en crear Estados capaces, desarrollar ciudadanía ni gobernar para las mayorías. No es que no existieran individuos que entendieran el reto nacional en este sentido. Nuestros libros de historia están llenos de líderes intelectuales y políticos, provenientes de clases acomodadas, así como de orígenes populares, que entendían la función de gobierno como una de construcción institucional al servicio del 'bien común', como quiera que esta noción fuera concebida. Pero el control del poder político no quedó en sus manos, sino en el de élites cuya intención era apropiarse de las instituciones de gobierno nacientes, para prolongar las estructuras de dominación establecidas durante la colonia.

Tampoco se trata de que las elites políticas europeas hayan sido más iluminadas intelectual o moralmente que las nuestras, sino que como lo ha demostrado magistralmente Charles Tilly,[3] siglos de conflicto bélico internacional y permanente en Europa los obligaron a pactar con sus propias sociedades en aras de la supervivencia ante los distintos enemigos externos que los amenazaban. La cohesión social era el recurso indispensable para la supervivencia del Estado, y solo era posible mediante la construcción de un proyecto común con evidentes y tangibles beneficios para todos. La democratización -la inclusión de los distintos sectores sociales en los procesos de toma de decisiones políticas y en los beneficios de dichas decisiones- se convirtió en la estrate-

3. Charles Tilly. Coercion, Capital and European States, AD 990-1992. Blackwell Publishing, 1990.

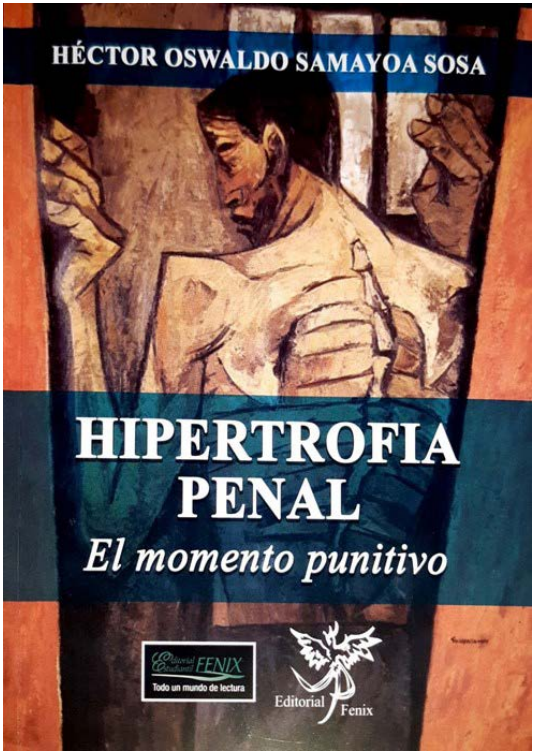
gia de supervivencia de las elites frente a las amenazas externas, y de manera paulatina y progresiva esta dinámica fue moldeando la cultura política y desarrollando los contratos sociales sobre los que se construyeron sociedades democráticas.

En contraste, América Latina ha sido un continente libre de guerras internacionales: solo la Guerra del Pacifico y la del Chaco alcanzaron dichas dimensiones. El entorno geopolítico no presentaba para los órdenes políticos emergentes amenazas provenientes del exterior que pusieran en riesgo de manera 'existencial' el orden político del Estado o su territorio. En consecuencia, las elites postcoloniales de nuestros países no tuvieron ningún incentivo para 'pactar' contratos sociales con las mayorías, en contrapartida a su disposición a ir a morir en el campo de batalla. En su lugar, desarrollaron Estados cuya función real ha sido viabilizar y legitimar las estructuras de dominación sobre las que afirmaban su propio bienestar, aunque formal y discursivamente se pretendiera legitimarlas como democracias. Durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, la mayoría de las democracias en el continente fueron de fachada: sus instituciones no servían para lo que las leyes establecían, sino para lo que las elites que controlaban el Estado decidieran. En este marco, los representantes políticos encargados de administrar las instituciones del Estado no tenían que ser ni los más capaces ni los más honestos, sino los que mejor se plegaran a las disposiciones de las elites que controlaban el sistema político.

El principio de representatividad que cimenta a la democracia republicana quedó vulnerado, como se evidencia en la crítica al elitismo democrático de Leonardo Arvitzer[4], y los representantes de la sociedad en realidad representaron intereses propios y de las elites de turno. El resultado fue estructuras de dominación sostenidas a punta de bayonetas, que durante los dos primeros siglos de vida independiente fueron el garante central de la gobernabilidad de sistemas políticos que de democracia solo tenían la fachada. Y es en el marco de esta contradicción entre formas democráticas y contenidos autoritarios que la cultura política de nuestras sociedades se ha venido desarrollando.

4. Leonardo Arvitzer. Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton University Press, 2002.

Es con ese lastre que en Guatemala estamos construyendo una institucionalidad democrática tras haberle puesto fin al enfrentamiento armado interno: una cultura política con fuertes rasgos de autoritarismo, y una tolerancia a la discrepancia entre discurso político y realidad social. Ya no se trata de una democracia de fachada, en la que las formas democráticas son simple disfraz de un poder autoritario cuyo dominio sobre el sistema no está en duda. Se trata de una democracia en construcción, en la que las fuerzas sociales -actores, estructuras, procesos, tendencias, comportamientos- que fomentan la democratización de sus instituciones coexisten con enclaves autoritarios que obstaculizan su esfuerzo y ejercen resistencia pasiva o activa. Es una realidad en la que agendas contrapuestas se disputan la arena pública y el control del sistema político: una confrontación entre visiones de mundo sustentadas en principios y valores genuinamente democráticos, con otras que responden a prácticas y concepciones autoritarias.




Son éstas las fuerzas contrapuestas que, en el marco de la justicia penal, Oswaldo Samayoa identifica, desnuda y analiza en sus lúcidas columnas de opinión, y que en este libro organiza en seis secciones: Derecho Penal Parte General, Realidad Constitucional e Internacional, Niñez y Adolescencia, Privados de Libertad, Pena de Muerte y Mujeres Víctimas. En cada una de ellas, se ilustra de manera clara y concisa las contradicciones existentes entre los presupuestos

implícitos al ordenamiento constitucional en la materia, y la forma como discurren las prácticas institucionales y el debate público sobre uno de los problemas que más preocupan a la ciudadanía: la crisis de inseguridad cotidiana y de violencia social. La gravedad de esta crisis y su impacto en la ciudadanía convierte la discusión de las formas como debe ser enfrentada y resuelta en una arena en donde se manifiestan de manera clara las contradicciones entre el ser y el deber ser de nuestra sociedad; entre propuestas y acciones derivadas del marco doctrinario y axiológico que se expresa en nuestra Constitución, y aquellas derivadas de una cultura política autoritaria y de las prácticas sociales que la expresan.

Samayoa ordena el debate abordando los distintos temas de manera clara y concisa, en piezas periodísticas que ilustran el aforismo de Gracián de que 'lo bueno, si breve, dos veces bueno', sintetizando en pocos párrafos los rasgos fundamentales del problema y avanzando hacia la propuesta de soluciones que sean consistentes con los principios y los objetivos de nuestro marco constitucional vigente y con las normas internacionales que protegen los derechos humanos. Son discusiones ancladas en un marco conceptual que entiende, explora y analiza legislación e institucionalidad en su interacción con las prácticas sociales y el orden sociopolítico dentro de las que se desarrollan. Usando un abordaje de jurisprudencia sociológica -sus fuentes doctrinarias provienen tanto de la jurisprudencia como de la sociología política- Samayoa explora los retos específicos que nuestro país enfrenta en el ámbito penal como expresión de un proceso de construcción recíproca entre marco legal y problemática social.

Samayoa contribuye al análisis de las distintas propuestas 'penales' que se debaten públicamente desde la consideración de su efecto sobre los principios y objetivos humanistas que subyacen a nuestra Constitución Política, y sobre todo, de los objetivos de justicia y bien común que en ella se proponen. La pregunta que subyace a su abordaje periodístico se refiere a la medida en que éstas nos acercan o nos alejan de lo que la Constitución dice que somos. ¿Cómo es que la sociedad construye sus leyes, y qué sociedad construyen esas leyes? ¿Qué sociedad estamos construyendo con cárceles que son bodegas de cuerpos y escuelas del crimen; con políticas que criminalizan problemas sociales en vez de resolverlos? ¿Con sistemas que denigran a víctimas

y victimarios, en vez de proteger la dignidad esencial de todo ser humano que es el sustento primigenio de la idea de la democracia?

Es una discusión que nos confronta con la realidad de una cultura política aún plagada de rémoras autoritarias, dentro de las que sobresale un 'populismo penal' que pretende resolver la problemática social de la criminalidad con medidas de un derecho penal reducido a sus funciones de castigo. Es una discusión que nos obliga a reconocer que muchos de los operadores del sistema político de nuestro país -funcionarios electos, empleados públicos- distan de las premisas de capacidad y honestidad requeridas para el funcionamiento efectivo de la institucionalidad estatal de una democracia. Y es un análisis que evidencia la medida en que políticos y operadores de justicia le hacen el juego de manera oportunista al populismo penal con partes iguales de irresponsabilidad y de ignorancia, hecho que quedó evidenciado nuevamente con la proliferación de propuestas irresponsables de militarización de la seguridad y restablecimiento de la pena de muerte durante las recientes elecciones.

A esta actitud oportunista, Samayoa contrapone lo que, en uno de sus artículos de esta compilación refiere como la 'sensatez penal': la medida en que la política penal que el Estado se concibe no como un mero ejercicio de retribución y castigo sino como una estrategia de política pública que, mediante decisiones y acciones legislativas, ejecutivas y judiciales, contribuya de manera efectiva a la construcción de la sociedad justa y solidaria que nuestra Constitución procura. Una sensatez que permita que el Estado reaccione desde la lucidez ante las demandas sociales causadas por la actual crisis de inseguridad en sus distintas expresiones, implementando medidas que sean tan efectivas en la atención inmediata al problema -proteger a la población del fenómeno criminal- como en garantizar los objetivos de largo plazo inherentes a toda buena política penal -contribuir a la reducción de los factores criminógenos que dan origen a este fenómeno.

Al final del texto, el lector -al menos este lector- no puede más que quedarse con una pregunta fundamental atravesada entre ceja y ceja. En términos del derecho penal, tenemos claro el problema: el populismo penal refuerza concepciones autoritarias del orden político y de las relaciones sociales en las que democracia y seguridad aparecen como valores contrapuestos. Tenemos claro igualmente el

objetivo: una sensatez penal que permita conjugar democracia y seguridad como dimensiones mutuamente reforzantes no solo en la teoría y el discurso sino en las políticas y la práctica. Entonces, ¿Cómo recorrer esta distancia -del problema al objetivo, del populismo a la sensatez- cuando quienes deberían orientarnos como comunidad política en esta ruta … *"No tienen idea de qué hacer o de cómo hacerlo. No hay plan, proyecto o programa. ¿No les interesa qué le pasa a la gente…"?.*

A este problema no hay una sola respuesta. Una tiene que ser directamente en el Estado, cambiando la calidad de quienes nos representan como sociedad en el sistema político: políticos diferentes; funcionarios públicos distintos. Pero el texto de Oswaldo Samayoa forma parte de otra aproximación al problema, igualmente necesaria: sacando la discusión de los corredores y salones de la institucionalidad estatal, o de la docencia universitaria, para 'ventilarla' por medio del debate público. Un ejercicio de responsabilidad intelectual que interpela simultáneamente al funcionariado estatal como a su entorno social, cuestionando categorías erróneas, aportando datos científicos, afirmando principios éticos. Una contribución al enriquecimiento y la complejización del discurso público en una época tan plagada y orientada a los simplismos empobrecedores ética e intelectualmente.

Uno habla de obras 'iluminadoras' cuando tienen la capacidad de permitir una mejor lectura de los hechos que examinan; cuando gracias a ellas la comprensión del fenómeno mejora y, en consecuencia, las posibilidades de enderezar acciones efectivas mejoran. Este es un texto iluminador, tanto como artículos independientes, que esclarecen la comprensión del problema específico que abordan, como en su conjunto, que ilumina la medida en que nuestras rémoras autoritarias lastran la posibilidad de contar con una justicia penal que trascienda la Ley del Talión. Tal vez, su único problema es que nos deja con deseos de más.

No se trata de la expectativa de que el autor continúe con esta labor de esclarecimiento público por medio de columnas de opinión, que creo es su intención. Es que le queda a uno la impresión que detrás de estas columnas se esconde un libro: una obra de mayor calado intelectual que aporte no solo al debate público sobre los problemas de la criminalidad, sino a la reflexión académica sobre las formas de atenderlos desde la perspectiva de jurisprudencia sociológica de la que Samayoa hace gala. Este lector, al menos, quedará a la espera de sus futuros aportes.

Entorno

# Costa Rica: polarización social como estrategia electoral[1]

Nery Chaves García[2] y Esteban De Gori[3]
Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica

Las fracturas sociales siguen presentes en Costa Rica. El 2018 estuvo marcado por la polarización social provocada por unas elecciones nacionales que dividieron a la población entre defensores (as) de derechos humanos y quienes denunciaban el avance de la presunta "ideología de género". De ellas resultó vencedor el Partido Acción Ciudadana (PAC) y, con ellos, la propuesta de reivindicación de los derechos humanos y del Estado de Derecho. A partir del 8 de mayo de 2018, Carlos Alvarado Quesada se transformó en el presidente de Costa Rica, sucediendo a Luis Guillermo Ortiz, también del mismo partido. Pero la reivindicación de los derechos humanos no fue suficiente frente a la profundización de la agenda neoliberal desarrollada por el partido oficialista. De alguna manera, esta agenda promovió la polarización y el propio PAC intenta, por ahora, hacer uso de ella para fortalecer su base de apoyo electoral.

1. Publicado el 5 de julio de 2019. Tomado de https://www.celag.org/costa-rica-polarizacion-social-como-estrategia-electoral/
2. Feminista. Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Exterior y Diplomacia por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).
3. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA).

En este sentido, en los meses de septiembre y octubre de 2018 los y las costarricense se lanzaron a la calle y se dividieron frente el apoyo o rechazo al Combo Fiscal –como se denominó popularmente a la Ley 9635 de Fortalecimiento de Finanzas Públicas– y por la consideración como legítima o no de la huelga nacional convocada por el sector público como respuesta a esa reforma fiscal. Dicho conflicto se prolongó algunos meses, cuando los gremios mostraron capacidad de acción y de paralización de algunos sectores públicos y privados. Hacía dos décadas que no se observaba una huelga con esta movilización e impacto en la economía y en la política. Por lo tanto, la acción colectiva y sindical se introdujo en la escena del debate político. Es decir, no sólo se lucha por la "ideología de género", sino que ahora un actor no ponderado, el sindicalismo, mostraba sus capacidades de acción política.

En 2019, tras tres meses de huelga y la aprobación de Combo Fiscal en diciembre de 2018, la Asamblea Legislativa discute un proyecto de ley que pretende prohibir las manifestaciones públicas como freno a la capacidad organizativa del sector público y otros gremios. Así, la "Ley Antihuelgas"[4] provocó un llamado a huelga intermitente a principios del mes de junio del presente año. Dicho llamado ha ido ganando terreno en otros sectores, siendo el movimiento estudiantil de secundaria el que mayor alcance mediático obtuvo, debido a sus supuestas vinculaciones con el sector neopentecostal fundamentalista. Tales acusaciones le valieron al PAC alzar nuevamente la bandera de los derechos humanos y confrontar a la población entre sí.

Todo ello ocurre de cara a las elecciones municipales de febrero 2020, dejando en evidencia la apuesta electoral del PAC por la polarización, así como la imposición de una agresiva agenda neoliberal desplazada del debate político por unos derechos humanos que lejos están de ser garantizados. El PAC se ha encontrado discutiendo con la "Ley Antihuelgas" con los espacios que reivindican posiciones neopentecostales, pero también con los gremios, los campesinos, los movimientos feministas y con la oposición política, intentando recrear la polarización. El partido de gobierno comienza a ser enfrentado por una coalición de intereses que, posiblemente, no

4. Ley de Empleo Público, conocida formalmente en el plenario.

articulen en una futura oposición electoral, pero sí es probable que intenten presionar sobre su agenda gubernamental. En este pulso, quien mejor movilice recursos políticos y de acción podrá presentarse como una opción competitiva en las próximas elecciones. Si bien los espacios neopentecostales tienen una importante fortaleza política, debemos considerar que estas medidas de gobierno ponen a diversos actores en la cancha.

## Los disensos políticos

Tras una victoria con un amplio margen electoral,[5] la segunda administración del Partido Acción Ciudadana (2018) comenzó con el proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, heredado por su antecesor, Solís, del mismo partido. En términos generales, el Combo Fiscal propone: (i) impuesto del 4% a las medicinas, sin ninguna exoneración; (ii) IVA al 13% sin exoneración de servicios o mercancías; (iii) la Regla Fiscal establece que si la deuda del Estado llega al 60%, el gobierno de turno podrá realizar recortes a instituciones sociales –como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de Infancia (PANI), entre otras–. El presupuesto, por tanto, estaría sujeto a la voluntad política; (iv) impuestos a los insumos agrícolas, afectando al campesinado costarricense; (v) modifica la composición presupuestaria a la educación, al incluir el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y a la Red de Cuido (guarderías públicas, preescolares) en el mismo rubro y; (vi) establecimiento de límites para la negociación de convenciones colectivas con trabajadores (as) públicos (as).

Esta reforma, claramente regresiva, ocasionó que el sector público mantuviera una huelga nacional durante tres meses, y que otros sectores –mujeres, feministas, pueblos originarios, campesinas (os)– les acompañaran en distintas manifestaciones. Ante ello, Carlos Alvarado mantuvo una retórica fuerte de criminalización a la protesta e intentos fallidos de diálogo. El disenso era profundamente antagónico: los sindicatos exigían la salida de la corriente legislativa del Combo Fiscal mientras el presidente Alvarado hacía oídos sor-

5. https://www.celag.org/informe-post-electoral-de-costa-rica-el-triunfo-de-carlos-alvarado/

dos. Finalmente, el 3 de diciembre de 2018 fue aprobado el Combo Fiscal con 34 votos.[6]

Dos días después de ser aprobado el Combo Fiscal, la ministra de Hacienda, acatando un voto de la Sala Constitucional, presentó la lista de las empresas que no reportaron ganancias y que, por tanto, no han declarado impuestos. Empresas como Florida Bebidas, el Grupo Nación –uno de los medios de comunicación más importantes del país–, Claro CR Telecomunicaciones, Banco Lafise, Corporación de Inversiones Credomatic –entre otras– no obtuvieron ganancias durante 9 años.[7] La publicación de esta lista generó mucha indignación en el sector público y la población en general, la cual se movilizaría nuevamente en junio del presente año para confrontar la implementación del IVA –al 13%- que empezaría en el mes de julio.[8]

Además del IVA, las movilizaciones se aglutinaron alrededor de la denuncia contra la iniciativa de ley marco de Empleo Público, que pretende prohibir la huelga en los servicios públicos. La ley conocida como "antihuelgas" es, sin duda, una respuesta directa al movimiento que sostuvo la huelga nacional durante tres meses y consiste en una forma más en la que se pretende criminalizar al disenso político. Reformas impulsadas justo en la Administración que pretende conmemorar el bicentenario de la democracia costarricense (una de las –supuestamente- más sólidas de América Latina).

Sin cumplir el primer mes de huelga intermitente, un grupo de estudiantes de secundaria del liceo Cuatro Bocas de Upala –zona fronteriza con Nicaragua– fue fuertemente reprimido por la policía tras manifestarse en contra de una serie de reformas impulsadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP), como: (i) el Proyecto de Educación Dual, que propone que estudiantes trabajen en empresas privadas sin la garantía de ningún derecho laboral; (ii) contra las pruebas FARO –alternativa a las evaluaciones finales de secundaria–; (iii) contra los "baños neutros", a la vez que denunciaban la pésimas condiciones de infraestructura y; (iv) la renuncia de Edgar Mora, el jerarca del MEP.[9] Los baños neutros consisten en baños individuales a

6. https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/diputados-aprueban-reforma-fiscal-en-segundo/YY3A5JIGUREOZN5TBXHXEFP2QI/story/
7. https://elperiodicocr.com/estas-son-las-grandes-empresas-que-reportaron-cero-ganancias-durante-9-anos-consecutivossegun-hacienda/
8. https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/apse-ira-a-huelga-intermitente-a-partir-del-proximo-6-de-junio/
9. https://laregion.cr/condenan-golpizas-a-estudiante-de-colegio-de-upala-por-policia/

disposición de las y los estudiantes que, se pretende, sean una alternativa para la población que no se identifique con un género y/o una respuesta a las situaciones de violencia que se generan en esos espacios compartidos.

Tras la represión, estudiantes de otras partes del país se manifestaron en contra la represión y las malas condiciones del sistema educativo en general, así como contra la implementación del IVA. Durante el último fin de semana de junio, se unieron a los bloqueos de los y las estudiantes el sector transportista, denunciando la política fiscal. Por otro lado, la demanda contra el baño neutro evidenció –en algunos casos– la influencia del sector neopentecostal en los territorios y la permanencia del conservadurismo en las periferias de Costa Rica. Ello posibilitó la homogeneización y la vinculación directa de la totalidad del movimiento de secundaria con Nueva República –la corriente política de Fabricio Alvarado, excandidato presidencial y ganador de la primera ronda electoral– y el Partido (fundamentalista) Restauración Nacional (RN).[10] Dicha vinculación fue denunciada por el Movimiento Secundaria Rebelde, a la vez que increpaban al Movimiento Estudiantil de Secundaria (MEDSE) por su relación con el sector neopentecostal.

El gobierno de Acción Ciudadana, por su parte, hizo uso de su prepotencia al señalar al movimiento de secundaria como actores "manipulados" por los neopentecostales y el sector sindical. Con ello, sacó de la discusión las demandas referentes a las condiciones generales de infraestructura, las pruebas FARO y la implementación del IVA, y les asimiló con el enemigo que enfrentó en las elecciones nacionales.

Tras la permanencia de los bloqueos y un llamado de la Cámara de Comercio, Industria y Turismo para habilitar el tránsito, el día lunes 1 de julio el presidente solicitó la renuncia del dirigente del MEP, Edgar Mora. Esta fue la única concesión que hizo a los movimientos sociales en aras del diálogo, aunque muy probablemente no incidirá en un cambio en la política fis-

10. Por conflictos internos, el Partido Restauración Nacional se dividió en la corriente impulsada por el ex candidato a la presidencia Fabricio Alvarado –Nueva República- y el PRN. Actualmente, la bancada está dividido entre PRN y el Bloque Independiente Nueva República. Nueva República ya es un Partido Político que participará en las elecciones municipales a nivel nacional.

cal. Los movimientos sociales, por su parte, habían pedido que Rocío Aguilar (ministra de Hacienda) y Edna Camacho (parte del equipo económico del gobierno) salieran del Ejecutivo por su rol en la agenda económica. Dichas exigencias jamás serán concedidas, tal como demostró el PAC tras el operativo policial que levantó, de forma violenta, los bloqueos durante una madrugada. "Pronto llegará a las aulas del país la primera maestra nacida en el siglo XXI, y posiblemente coincida, señor presidente, con la celebración del bicentenario de nuestra independencia. Estoy seguro que usted tendrá el inmenso honor de celebrar con ella la llegada del nuevo siglo al sistema educativo costarricense";[11] expresó Mora en su discurso de renuncia.

El ahora exjerarca del MEP es posicionado socialmente como un mártir en manos del fundamentalismo religioso. De esta forma, una nueva ruptura se presenta en la sociedad costarricense: una parte que aplaude la gestión de "Primer Mundo" de Mora y otra, que exige un nuevo ministro que respete las tradiciones cristianas costarricenses. Todo, ello se da de cara a las elecciones municipales de febrero de 2020. ¿Volverá el PAC a utilizar como caudal electoral la polarización social?

## Derechos humanos como discurso vacío

La bandera de los derechos humanos del PAC se limita al reconocimiento y a la dimensión simbólica de los mismos, muy lejos de las condiciones materiales de la población. El neoliberalismo es *per se* incompatible con condiciones de vida digna y, por tanto, con la plena satisfacción de los derechos humanos. Así el PAC invierte ideológicamente su propio discurso; todo con tal de permanecer en el poder.

Sin embargo, para la población LGTBIQ el gobierno de Alvarado no ha significado avances sustanciales en sus derechos. Si bien, Carlos Alvarado marchó el Día del Orgullo, los avances respecto a los derechos de ese colectivo refieren, principalmente, a modificaciones a nivel de reglamentos de instituciones autónomas –como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Tribunal Supremo de

11. https://www.nacion.com/el-pais/educacion/edgar-mora-presenta-su-renuncia-salida-de-edgar/PDQLSOTH4VAFTIUQUC2AH46J7I/story/

Elecciones (TSE), el Registro Civil y el MEP– mas no a una decisión directa de Alvarado, quién sigue complaciente con el aplazamiento de la legalización del matrimonio igualitario.[12]

## La polarización como estrategia electoral

Hoy, el MEDSE se encuentra en la Mesa de Diálogo que hasta ahora convocó a transportistas y las iglesias católica y evangélica,[13] a un sector sindical (ANEP) y al gobierno, respaldando una demanda respecto a la defensa de los "valores cristianos costarricenses" en el sistema educativo.[14] La Mesa excluye a amplios sectores –mujeres, pueblos originarios, otros sindicatos, comunidad LGTBIQ, por mencionar algunos–, que no ven aún indicios de que puedan ser incorporados.

Todo parece indicar que, en los años recientes, la fractura forma parte de la cultura política costarricense; el mismo elemento que posibilitó el triunfo electoral del PAC –estrategia también utilizada por Mauricio Macri en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil–. En las elecciones municipales de 2020 se medirán la fuerza territorial con la que cuenta el neopentecostalismo con el supuesto abanderado de los derechos humanos, el PAC. A ellos, se suman los partidos tradicionales, siendo Liberación Nacional quien ha pactado con Restauración Nacional en el municipio San Carlos. Esta última cuestión podría estar abonando las tendencias.[15] [xii] Así, todo parece indicar que las próximas elecciones darán cuenta del poderío del avance fundamentalista.

---

12. Algunos de los avances en materia de derechos humanos de la población LGTBIQ, el Comisionado a cargo –Luis Salazar- publicó en su cuenta de Twitter la: i) creación del Comisionado Presidencial LGTBI; ii) reconocimiento de Identidad de Género en DIMEX; iii) reconocimiento estatus migratorio a personas binacionales; iv) posibilidad de acceder a bonos de vivienda a parejas del mismo sexo; v) declaración de interés público del protocolo de hormonización de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); vi) lineamientos para atención de mujeres lesbianas y bisexuales; vii) directriz para ordenar el inicio de la política nacional para personas trans y; viii) protocolo contra el acoso para personas LGTBI del MEP.
13. Emisión Radio Machete, 2 de julio 2019. Disponible en: radios.ucr.ac.cr/radio-u/programas
14. http://www.monumental.co.cr/2019/07/02/gobierno-y-transportistas-llegan-acuerdo-para-levantar-bloqueos-y-dialogar/ y https://apse.cr/category/noticias-2/
15. ] https://sancarlosdigital.com/restauracion-confirma-apoyo-a-reeleccion-de-alfredo-cordoba/

Entorno

# Costa Rica de brinco en brinco[1]

**Rafael Cuevas Molina**[2]
Instituto de Estudios Latinoamericanos
Universidad Nacional de Costa Rica

Costa Rica vive días convulsos, de incertidumbre, pero, sobre todo, de enojo y frustración. Durante la última semana han eclosionado protestas públicas en diferentes partes del territorio nacional, algunas protagonizadas por pescadores, otras por agricultores, las de más allá por traileros. Recientemente se han sumado trabajadores de la Caja Costarricense del Seguro Social y los sindicatos de maestros y maestras se aprestan también para entrar en el ruedo.

El estado de convulsión se da en el marco de la entrada en vigencia del paquete fiscal propuesto por el gobierno y aprobado por la Asamblea Legislativa a golpe de tambor a finales del año pasado, que fue fuertemente adversado por un amplio movimiento ciudadano que convocó a la huelga más prolongada de toda la historia del país.

El paquete fiscal es el catalizador de un descontento que viene creciendo desde hace bastante tiempo, y que se expresó por primera vez de forma diáfana y contundente en las elecciones presidenciales y legislativas del 2018. En esa oportunidad, los sectores sociales a los que la aplicación del modelo neoliberal ha ido marginando de sus beneficios se expresaron con-

1. Publicado el 6 de julio de 2019. Tomado de https://gazeta.gt/costa-rica-de-brinco-en-brinco/
2. Escritor y pintor de origen guatemalteco, residente en Costa Rica.

tundentemente en las urnas. La vía que encontraron para canalizar su descontento fue darle su apoyo a un partido de inspiración neopentecostal, con una agenda no por poco original menos efectiva, que se centra en la oposición a lo que llaman la «ideología de género», el reconocimiento del matrimonio igualitario, la reivindicación de la familia «tradicional» y temas subsidiarios.

En la semana que termina, las consignas asociadas a esta agenda salieron a flote de nuevo. Estudiantes de enseñanza media protestaron por la directriz del Ministerio de Educación Pública para que en todo establecimiento educativo hubiera un servicio sanitario llamado «neutro», que pudiera ser utilizado por quienes no se sintieran cómodos ni en el baño de varones ni en el de mujeres.

El resultado inmediato, puesto como condición para cualquier negociación posible, fue la renuncia del ministro de Educación, la cual se hizo efectiva a inicios de la semana. Inmediatamente después se presentó un pliego de peticiones con 17 puntos, y se dio un plazo prudencial de 15 días para que se presenten vías de solución.

En el bando de la disconforme sociedad civil, heterogénea y sin dirección centralizada o única, prevalece la indignación. Atrás de sus reclamos de carácter coyuntural, expresados a través de los mecanismos y las vías que tienen a mano, está su insatisfacción e impotencia por la situación de creciente precariedad a la que ha sido orillada, ante la cual el gobierno (actual y los precedentes) y los poderes fácticos parecen ser ciegos y sordos.

Estos han respondido, como en otras partes de América Latina, criminalizando la protesta social. Sus dirigentes más visibles son satanizados por los medios de comunicación y las redes sociales, atribuyéndoles características delincuenciales que los descalificarían de entrada para cualquier participación política. El periodismo «de investigación» de los principales diarios hace esfuerzos denodados por mostrar las conexiones entre los distintos movimientos, como si la comunicación, coordinación y eventual actuar en común no fuera una de las más importantes aspiraciones de cualquier movimiento popular.

Mientras tanto, la agenda que lleva a la profundización del modelo neoliberal vigente sigue presente: en la Asamblea Legislativa varios proyectos que limitan derechos sindicales, afectan al empleo pú-

blico o ponen cortapisas a la libre emisión del pensamiento siguen su curso.

Asimismo, el panorama económico es muy preocupante. El desempleo ha crecido y cientos de pequeños y medianos negocios cierran sus puertas ante la desaceleración de la economía y la imposibilidad de hacer frente a los requerimientos de la reforma fiscal.

Cualquiera con dos dedos de frente pondría las barbas en remojo: la población costarricense está dando muestras de un descontento que, aunque se expresa coyunturalmente, es permanente y creciente. No será con represión o criminalización de la protesta como se logrará controlar la situación, sino poniendo atención en lo que ya muchos han identificado: la creciente desigualdad, la pauperización de amplios sectores de la población, el deterioro de servicios indispensables como la salud y la educación públicas.

Hay un clamor cada vez más fuerte. Quien quiera escuchar, que escuche.

# Horizontes

Situación de la enfermedad renal crónica en Guatemala
http://asomigua.org/wp-content/uploads/2017/04/suplemento-nefro3-1-arrastrado-6.pdf

Abordaje integral para la prevención y atención de la enfermedad renal tubulointersticial crónica de Centroamérica
https://www.paho.org/resscad/images/stories/GUATEMALA/PRESENTACIONES/tema%207%20ppt%201%20carlos%20orantes%20ercnt%20els.pdf?ua=1

Prevalencia de enfermedad renal crónica de causa no tradicional (ERCnT) en pacientes en hemodiálisis de la costa sur de Guatemala
https://digi.usac.edu.gt/ojsrevistas/index.php/cytes/article/view/507

Pueblos indígenas: diversidad, desigualdad y exclusión en Guatemala. Situación de Derechos Humanos en Guatemala
https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/guatemala/guatemala.html

¿Una nueva representación indígena?
https://www.plazapublica.com.gt/content/una-nueva-representacion-indigena

Participación electoral de las mujeres en Guatemala: situación actual y alternativas de reforma
https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/Participacion_electoral_de_las_mujeres_en_guatemala.pdf

Entre la realidad y el desafío: mujeres y participación política en Guatemala
https://onu.org.gt/publicaciones/entre-la-realidad-y-el-desafio/

Casos complejos: un análisis de los retos jurídicos e institucionales en el sistema de mayor riesgo
http://www.movimientoprojusticia.org.gt/images/archivos%202018/Sinopsis%20informe%20casos%20complejos.pdf

Buenas prácticas y resultados de la justicia especializada en femicidio y mayor riesgo
https://www.refworld.org/pdfid/5a2129594.pdf

Evaluaciones del Programa Académico de Profesionalización Docente –PADEP/D-, USAC, Guatemala
https://www.researchgate.net/publication/323470594_Evaluaciones_del_Programa_Academico_de_Profesionalizacion_Docente_-PADEPD-_USAC_Guatemala

Políticas docentes para mejorar la educación en Centroamérica. Tendencias Regionales: Guatemala
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Politicas-Docentes-Centroamerica-Guatemala.pdf

# Instrucciones a los autores

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

**ABRIR**

**Periodicidad quincenal,**
**16 al 31 de julio de 2019**

latindex
En línea

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edificio S-11, Salón 100 y 103,
Ciudad Universitaria, zona 12
Ciudad de Guatemala

2418 7679 2418 7616

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

Versión Digital:
**www.**
ipn.usac
**.edu.gt**

Síguenos
IPNUSAC
ipn_usac