Año 8 ▸ Edición 27 ▸ Enero / Marzo 2019

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

PROPUESTA INCIDENCIA BIEN COMÚN

10mo Aniversario IPNUSAC

Catálogo latindex

ISSN 2308-0779

Distribución gratuita

LOS ANDAMIOS DE LA AGENDA ESTRATÉGICA

La agenda estratégica 2020-2024: Visión, posturas e instrumentos

La Seguridad Democrática en la Agenda Estratégica Nacional

El camino para la independencia judicial

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

REVISTA
Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

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

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

361 R454	Revista análisis de la realidad nacional / Instituto de Problemas Nacionales Universidad de San Carlos de Guatemala. -- Guatemala : IPNUSAC,2014 v. il. ; 25 cm. Trimestral Año 8 , edición 27 Enero / Marzo 2019

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

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

Impreso en papel reciclado

Facebook / IPNUSAC
Twitter / ipn_usac

Catálogo
latindex
www.latindex.unam.mx

USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

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

Fue creado por el CSU el 24 de septiembre de 2008.

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

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

AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA (USAC)
Murphy Paiz Recinos, Rector
Carlos Enrique Valladares, Secretario General

AUTORIDADES INSTITUTO PROBLEMAS NACIONALES (IPNUSAC)
Geidy Magali De Mata, Directora General

DIRECTOR DE LA RANR
Edgar Celada Q.

CONSEJO EDITORIAL
Cristhians Castillo, División Sociopolítica (IPNUSAC)
Adrián Zapata, Ex Coordinador General del (IPNUSAC)
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

EDITORA
Elisabeth Ávalos, Comunicadora IPNUSAC

EDITORA GRÁFICA
Rosario González

JEFA BIBLIOTECA CENTRAL USAC
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

BIBLIOTECÓLOGA
Sandra López, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

APOYO ESTADÍGRAFO Y DIGITAL
Jacqueline Rodríguez

TESORERÍA
Gabriela López
María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

DISTRIBUCIÓN
Vilma Peláez de Castillo (coordinadora)
Yony Colindres

FOTOGRAFÍAS
IPNUSAC

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
11 - 12

1 ANÁLISIS DE COYUNTURA
13

2 LOS ANDAMIOS DE LA AGENDA ESTRATÉGICA
32

La Agenda Estratégica 2020-2024: Visión, posturas e instrumentos
Edgar Balsells
33

El camino para la independencia judicial
Lizandro Acuña
69

Temas socioambientales en los ODS para Guatemala
Magaly Arrecis
95

Agenda para la construcción de un Estado que garantice la salud y la seguridad social
Adrián Chávez
133

La Seguridad Democrática en la Agenda Estratégica Nacional
Edgar Celada Q.
53

La política económica en la Agenda Estratégica 2020-2024
Edgar Balsells
81

Desarrollo rural en Guatemala
Darío Monterroso
118

ÍNDICE DE AUTORES

Authors Index

LIZANDRO ACUÑA

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

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

MAGALY ARRECIS

Bióloga, graduada de la USAC y maestra en ciencias en Socioeconomía ambiental, graduada del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en Costa Rica. Encargada del área Socioambiental del IPNUSAC. Ha publicado en las revistas electrónicas del IPNUSAC Coyuntura y Revista Análisis de la Realidad Nacional y separatas del Observatorio Ambiental de Guatemala.

Biologist, graduate of the USAC and master of science in Socioeconomy environmental, graduated from Tropical Agricultural Research and Higher Education Center (CATIE) in Costa Rica. In charge of the area Socioambiental of IPNUSAC. Has published in the electronic journals of IPNUSAC juncture and Magazine Analysis of the national reality and offprints of Environmental Monitoring Center of Guatemala.

EDGAR BALSELLS

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

de la Junta Monetaria. Docente de Postgrado de la Facultad de Economía Usac e investigador de Flacso-Guatemala.

Economist for the USAC. PhD in Political Science and Sociology (Pontifical University of Salamanca), Master's degree in Policy Economics (University of Illionis in Urbana Champaign) and public administration (USAC-Inap). Head of the socioeconomic area of the IPNUSAC. He was Minister of Public Finances (2010-11), undersecretary of Segeplan and member of the Monetary board. Postgraduate teacher at the Faculty of Economics Usac and researcher at FLACSO-Guatemala.

EDGAR CELADA Q.

Licenciado en Periodismo. Director de la Revista Análisis de la Realidad Nacional. Fue Secretario Ejecutivo del G4, Coordinador de Análisis Estratégico de la oficina del PDH. Editor de las secciones de Economía y Negocios de Prensa Libre, elPeriódico y La República. Fue editor-gerente del semanario Inforpress Centroamericana. En México laboró para el diario UnomasUno.

Degree in journalism. Director of the magazine analysis of the national reality. He was Executive Secretary of the G4, Strategic Analysis Coordinator of the Office of the PDH. Editor of the sections of economy and business of Free Press, ElPeriódico and the Republic. He was editor-manager of the weekly Inforpress Centroamericana. In Mexico worked for the newspaper UnomasUno

ADRIÁN CHÁVEZ

Médico y Cirujano por la Usac. Ex vice ministro técnico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Es jefe del Área de Salud y Seguridad Social del Ipnusac. Fue secretario del Consejo Nacional de Salud y formó parte del equipo técnico que impulsó el Diálogo Nacional por la Universalización de la Salud, el Modelo de Atención Integral en Salud y la Iniciativa de Ley 4216. Ha sido docente universitario.

Doctor and surgeon by the USAC. Former vice minister technician of the Ministry of Public Health and Social Assistance. He is head of the Area of Health and Social Security of Ipnusac. He was secretary of the National Health Council and formed part of the technical team that prompted the National Dialog for the universalization of health, the model of Integral Health Care and the Initiative of Law 4216. Has been a university teacher.

DARÍO MONTERROSO

Ingeniero agrónomo. Maestro en Administración Industrial. Experto en catastro y topografía. Ex miembro del Consejo Mundial de Investigaciones Científicas de la Escuela de Hidrología, Madrid, España. Ha sido consultor en gestión de cuencas hidrográficas para el desarrollo económico sostenible de comunidades. Capacitador en educación ambiental y conservación de recursos naturales, de la Fundación Rescate Ambiental (FUNDAMBIENTE). Ha publicado estudios de impacto ambiental, cambio climático y desarrollo rural.

Guatemalan. Agronomist. Masters in Industrial Administration. Expert in Cadastre and Topography and was part of the Global Council of Scientific Researches of the School of Hydrology, Madrid, Spain. He has been a consultant; Management of Hydrogrpahic Basins for Economic Sustainable Development of Communities. Trainer in Environmental Education and Natural Resources Conservation of the Environmental Rescue Foundation - FUNDAMBIENTE - he has published Studies on Environmental Impact, Climate Change and Rural Development.

PRESENTACIÓN

Diez años de propuesta, incidencia y bien común

La publicación de esta nueva edición de la Revista Análisis de la Realidad Nacional –la número 27 en su versión impresa– 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.

Para una institución como la Universidad de San Carlos de Guatemala, con sus 343 años de existencia, una década es un tramo breve de su historia. El IPNUSAC en diez años de labor ha cumplido con los objetivos para los que fue creado y que se resumen en su lema de "propuesta, incidencia y bien común".

Enfatizando en la función de asesoría al CSU y al Rector, el IPNUSAC propuso este año dos proyectos que fueron aprobados por las autoridades universitarias para desarrollarlos en el primer semestre: organizar el Observatorio Democrático en apoyo a las elecciones generales del 16 de

junio, el cual cuenta con 3326 observadores y con una cobertura del 71% de los municipios del país, constituyéndose en la Misión nacional más grande para estos comicios.

Asimismo, la elaboración de la "Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala", presentada a los partidos políticos y a la sociedad guatemalteca. Promoviendo así, una cultura democrática y aportando soluciones a los problemas nacionales con una visión integral, con el propósito de generar incidencia a través de la propuesta. Esta agenda fue elaborada por los analistas de IPNUSAC, basados en los aportes de 198 profesionales universitarios, especialistas en la diversidad temática que recoge la agenda, quienes se reunieron en dos jornadas de trabajo los días 25 y 26 de febrero de este año.

Precisamente esta edición impresa de nuestra revista tiene como contenido central artículos que desarrollan con amplitud los ejes abordados en dicha agenda.

Agradecemos las muestras de confianza de las autoridades universitarias y su respaldo a nuestro trabajo de una década. Agradecemos también a los profesionales y trabajadores que, a lo largo de estos diez años, han hecho posible que el IPNUSAC sea este pujante espacio universitario, comprometido con el lema filosófico de la USAC: "Id y enseñad a todos".

Geidy De Mata
Directora del IPNUSAC

1

Análisis de Coyuntura

Entre nubarrones de incertidumbre

Cuando se escriba la historia política nacional, el primer semestre de 2019 sin duda se caracterizará como un período de complicado marcaje de la cancha de cara a los comicios generales del 16 de junio. Al momento de redactarse estas líneas y de entregarse a imprenta, aún faltaban varios días antes de la asistencia ciudadana a las urnas, de suerte que el análisis siguiente excluye el dato clave de los resultados finales, seguramente ya conocidos para los lectores cuando esta edición de Revista Análisis de la Realidad Nacional esté ante sus ojos. Pero esa circunstancia, eventualmente, puede agregarles interés en cuanto se trata de análisis inevitablemente *ex ante*, en los cuales se alude a los principales procesos, actores y tendencias recogidas a lo largo de los primeros cinco meses del año en los espacios correspondientes de nuestra revista. A diferencia de ediciones anteriores –en las cuales reproducíamos lo publicado en las ediciones digitales-quincenales– en esta ocasión ofrecemos un condensado de aquellos análisis, actualizados hasta donde los tiempos editoriales lo permitieron.

Knock-out a la CICIG

Obviamente ya marcado por el inminente arranque del proceso electoral, enero de 2019 inició con un clima de tensión política al más alto nivel del Estado, a raíz de la inflexible, determinada y finalmente conseguida decisión del gobierno del presidente Jimmy Morales de expulsar, ya no solamente al comisionado Iván Velásquez (propósito al que dedicó grandes esfuerzos durante el segundo semestre de 2018), sino de sacudirse totalmente a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). El país venía, cabalmente, de un año marcado por esa tensión y con la mirada puesta hacia un primer semestre de 2019 que estaría marcado por la contienda electoral.

Es del caso recordar que aún no terminaba la primera semana de enero y ya se estaba ante un nuevo episodio crítico en torno a la CICIG: el sábado 5, un funcionario de la entidad internacional fue impedido de ingresar al territorio, dando lugar a un forcejeo entre instituciones del Estado, entre ellas la Dirección General de Migración-Ministerio de Gobernación, Ministerio Público y la Corte de Constitucionalidad, provocando adicionalmente manifestaciones ciudadanas ante las instalaciones del aeropuerto internacional La Aurora, unas a favor y otras en contra de la CICIG.

Ese fue el inicio, y aunque el investigador logró ingresar después de más de 24 horas de retención, el incidente solamente prologó lo que vendría después: el lunes 7 la titular del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Sandra Jovel, viajó a la sede la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York, para comunicar al secretario general de la entidad mundial, Antonio Guterres, la decisión unilateral del gobierno de dar por concluido el trabajo de la CICIG en Guatemala. Casi simultáneamente el presidente Morales realizó una inusual comparecencia pública, acompañado por funcionarios de su gobierno y por un grupo de personas con agravios acumulados contra la CICIG: en vivo y a todo color, cual si se tratase de un *reality show*, el gobierno oficializó el cese de la presencia de la entidad patrocinada por la ONU. En los días siguientes la disputa se encaminó nuevamente por los pasillos de la CC, cuya mayoría de magistrados resolvió que lo ac-

tuado por el gobierno era improcedente y lo referente a las operaciones de la CICIG debía atenerse a lo establecido en el acuerdo entre la secretaría general de la ONU y el Estado guatemalteco. Como había ocurrido con resoluciones previas de la CC, también adversas al camino seguido por Morales, este optó por incumplirlas, dando lugar a un pulso irresuelto entre gobierno y CC que se ha leído como una virtual ruptura del orden constitucional, puesto que el Ejecutivo estaba obligado a acatar las decisiones del máximo tribunal constitucional.

Se configuró una situación peculiar de coexistencia entre un Ejecutivo desobediente y una CC sin herramientas para obligarlo a acatar sus resoluciones. De este modo, la convocatoria a elecciones generales –realizada por el TSE el 18 de enero– encontró al país deslizándose por la pendiente de la confrontación, fracturas notorias en el régimen de legalidad y una gran incertidumbre sobre las posibilidades de salir del barranco por vías políticas. Como es sabido, esa ambigua situación de precaria existencia del orden constitucional, no llegó a derivar –como temían actores desde la sociedad civil– en una salida de fuerza y se mantiene una postergación *sine díe* del temido "choque de trenes" entre el Ejecutivo y la CC, mientras que en el imaginario nacional parece haber cobrado carta de naturalidad la aceptación, como un hecho consumado, el fin traumático de la CICIG en el país: el bloque anti CICIG, encabezado por Morales, habría ganado la partida.

¿Ruta de salida o camino hacia una crisis mayor?

Estos hechos hablan de una distinta correlación de fuerzas en cuanto a la lucha contra la corrupción y la impunidad, que alimentó el acontecer político nacional desde que MP-CICIG iniciaron el destape de casos de alto impacto sociopolítico, en abril de 2015. El balance es que hubo, por parte de la CICIG y el MP en su anterior administración, un desborde de acciones que no midió con objetividad la capacidad de respuesta de quienes fueron afectados por la investigación y la persecución penal. La cohesión de quienes resistieron a la lucha contra la corrupción y la impunidad se basa, precisamente, en la comprensión de que tarde o temprano tendrían

que rendir cuentas ante la justicia por los delitos cometidos y en la decisión de "quemar naves", para evitar tal extremo a como dé lugar. Tal es lo que está en el fondo de la crisis y que ha llevado a esta a unos niveles de alto riesgo, como se apuntó en párrafos previos.

Uno de tales riesgos era que el proceso electoral se contaminase de la polarización creada, y se frustrase la posibilidad de encontrar salidas políticas democráticas a esta situación, que mantiene al país deslizándose por la pendiente de la ingobernabilidad. La gran pregunta que sigue en el ambiente y cuya respuesta podría empezar a configurarse después del 16 de junio es la siguiente: ¿serán las elecciones una ruta hacia la solución del estado crítico de la nación o, por el contrario, serán un factor que agregue nuevas complicaciones en el hundimiento de Guatemala en lo que hemos llamado el pantano de la crisis?

En términos de la institucionalidad, las tensiones entre Ejecutivo, CC y, circunstancialmente, un MP dirigido por la Fiscal General, Consuelo Porras trasmitieron su onda expansiva al TSE, que en algún momento de 2018 suscribió una carta de entendimiento con la CICIG para que esta prestara apoyo técnico en áreas como la fiscalización de medios y financiamiento electoral. El convenio, considerado por el TSE como similar a los suscritos con diversidad de entidades nacionales e internacionales, fue presentado por el bloque anti CICIG como una prueba más del "intervencionismo" de la ahora disminuida comisión de la ONU. De ahí que al momento de la convocatoria a las elecciones, ya en enero de 2019, el tribunal electoral recibió el desaire de los poderes del Estado. Dada la trascendencia nacional de ese acto, no pasó desapercibida –por el contrario, fue remarcada por los observadores– la ausencia de los presidentes de los tres poderes del Estado: Jimmy Morales (Ejecutivo), Álvaro Arzú Escobar (Legislativo) y Néster Vásquez Pimentel (Judicial). También fue notoria la inasistencia de la presidenta de la Corte de Constitucionalidad, Dina Ochoa, y de la ya mencionada Fiscal General y Jefa del MP.

Ese desaire trasciende lo anecdótico para ilustrar los desgarramientos que aquejan a la institucionalidad del Estado y el efecto telúrico que tuvo la investigación y

la persecución penal liderada por MP-CICIG entre abril de 2015 y mayo de 2018, sismicidad que se manifestó principalmente en la formación de dos polos claramente identificados: el pro CICIG y el anti CICIG, que durante todo 2018 libraron una lucha sin cuartel, lucha que durante el primer semestre de 2019 también se trasladó al proceso electoral bajo la forma de la lucha por o en contra de la inscripción de la ex fiscal Aldana como candidata a la presidencia. Finalmente, el sistema, por vía de la CC, encontró una salida presuntamente salomónica, al dejar fuera de la contienda tanto a Aldana como a Zury Ríos, postulada por el partido Valor. Ambas aparecían en los estudios de opinión pública entre las tres primeras opciones de los electores. En tanto la primera se posicionaba claramente como pro CICIG, la segunda era considerada como predilecta del bloque anti CICIG.

La persistencia de la incertidumbre sobre la participación de ambas, sostenida hasta un mes antes de los comicios, fue una de las peculiaridades sobresalientes del proceso, al punto que faltando dos semanas para las votaciones algunas encuestas cifraban en 24 por ciento a los votantes que aún no decidían por quién votar. A esa interrogante se agregaron las incertidumbres sobre otras candidaturas presidenciales y gran cantidad de postulaciones a diputados al Congreso de la República, todo lo cual introdujo palidez al proceso y una mayor devaluación a la ya ínfima credibilidad de la clase política, puesta seriamente en entredicho por el caso del aspirante presidencial del partido Unión del Cambio Nacional (UCN), Mario Estrada, detenido en Miami, Estados Unidos bajo la acusación de conspirar para llevar estupefacientes a ese país, y para atentar contra la vida de rivales suyos en la contienda presidencial guatemalteca. Junto a Estrada fue detenido y sometido a proceso judicial, por las mismas causas, el también integrante del Comité Ejecutivo Nacional de UCN, Juan Pablo González Mayorga.

El caso Estrada-UCN resulta, así, una clara confirmación de cómo funcionan las que, en su momento la CICIG caracterizó como redes político económicas ilícitas (RPEI) consideradas la expresión contemporánea de los cuerpos ilegales y clandestinos de seguridad (CIACS) y para cuya desarticulación se es-

tableció, precisamente, la CICIG. Pero la RPEI liderada por Estrada no parece ser una cualquiera entre varias, sino una que estaría jugando un papel de bisagra clave en la articulación de los proyectos de continuidad del esfuerzo restaurador iniciado durante el gobierno de Jimmy Morales. Lo que en el lenguaje coloquial de la política guatemalteca se ha dado en llamar "el pacto de corruptos", tendría en Estrada y la UCN una pieza clave.

El que se impidiera la participación de dos candidatas con alta intencionalidad de votos, así como de otros tres aspirantes, dejó el sabor de una poda quirúrgica a la democracia electoral, con la cual se minó la confianza de amplios segmentos ciudadanos en la vía de las urnas para provocar un relevo legítimo de los gobernantes. El resultado, pues, fue la difusión de la desconfianza: en las elecciones y en las instituciones vinculadas con ellas. En este sentido, para algunos se hizo fácil empezar a hablar de "fraude electoral" y aunque técnicamente este no sea posible –al menos en cuanto a la clásica manipulación de los votos o la alteración de resultados– quedó sembrada la cizaña de la deslegitimación de quien resulte triunfante y, por extensión, del gobierno que emerja de las urnas.

El argumento del "fraude electoral" se empezó a esgrimir por los partidarios de Ríos Sosa en las horas que siguieron a la decisión de la CC en contra de su candidata, y persistió hasta que el tribunal constitucional resolvió también dejar fuera de la contienda a Aldana. Y desde el campo de esta, la lectura fue que la CC habría sido alineada, por no decir puesta de rodillas, por el llamado Pacto de Corruptos. De este modo, en virtud de las pasiones electorales, la institución que antes fue la heroína o dique de última instancia contra los adalides de la impunidad, a los ojos de muchos se convirtió en villana, o cuando menos doblegada por presiones de diversa naturaleza. Como quiera que haya sido –y solamente el tiempo permitirá saber qué pasó realmente– lo que no puede dejar de constatarse es que la CC terminó con su credibilidad erosionada, como ya había ocurrido a lo largo de estos años de crisis a muchas instituciones del Estado, desde el Ejecutivo hasta el Judicial, pasando por el que parece haber conquistado galardón mayor: el Legislativo. La

prueba siguiente, en términos de credibilidad, sigue estando ahora y hasta después del 16 de junio en el TSE.

Por todo lo anterior y en un escenario electoral impregnado por las brumas de la incertidumbre, parece confirmarse una tendencia que se viene perfilando desde hace meses: las elecciones generales del 16 de junio próximo no serán la deseada ruta para salir de la crisis política e institucional que vive el país, y lo que resultará de los comicios será un gobierno central débil, con legitimidad menguada, y un Legislativo amenazado por la ingobernabilidad interna dada la dispersión de fuerzas políticas que caracterizará al próximo Congreso de la República.

El país llegó, pues, a un proceso electoral marcado por las siguientes características, entre otras: dispersión de las fuerzas políticas participantes y proliferación de candidatos –binomios presidenciales y planillas de diputados–, escaso tiempo para posicionar opciones poco conocidas, polarización aguda en torno a temas de índole política –principalmente en la lucha contra la corrupción y la impunidad, esta última también en relación a violaciones a los derechos humanos– debilidades del TSE y la exagerada como perniciosa judicialización de la política, situación que, en un círculo vicioso, aumentaba la tentación de los políticos por politizar los procesos de elección de la nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ) y de magistrados de las cortes de apelaciones, los cuales tendrán lugar también durante 2019. Y en ese ambiente de crispación polarizada, un riesgo adicional para el proceso electoral era la posibilidad del rebalse de la violencia, tanto la de orden común como la de connotaciones políticas. La polarización creaba el entorno favorable para ello y las urgencias descalificadoras de los candidatos hacia sus rivales completaban esta posibilidad.

En ese marco, la campaña electoral estuvo lejos de provocar o proponer debates de fondo sobre los grandes temas de la agenda nacional. Como viene ocurriendo desde hace varios lustros, tales temas fueron puestos en el tapete por actores no directamente vinculados con los partidos y sus candidatos. Así, el 25 de marzo hizo su presentación pública una nueva coalición de organizaciones y

entidades de la sociedad civil, denominada Pacto Ciudadano, cuyo propósito es –según se lee en el comunicado de su presentación– proteger "los avances hasta ahora logrados en torno a la lucha contra la corrupción" y promover "los ejes de cambio en los temas de: modelo de desarrollo, política institucional, políticas sociales, y seguridad y justicia".[1]

Esta coalición, que asegura estar integrada por cerca de cien organizaciones y personas, plantea una plataforma de "puntos no negociables" que incluye, entre otros: "a) El Estado y lo público no pueden volver a ser botín de actores y redes de corrupción; b) La corrupción no es aceptable, ni es una condición con la que la sociedad tenga que convivir; c) La participación en el ámbito público no debe ser una profesión de quienes carezcan de vocación de servicio, ética y cualidades adecuadas". Y subraya que "la independencia de poderes no puede volver a ser secuestrada por grupos de interés sectorial y criminal".

Sobre esta cuestión medular de la captura del Estado –considerado uno de los asuntos de fondo en la vida política nacional– se pronunció también el informe "Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco", presentado el 20 de marzo por la Fundación Myrna Mack (FMM), la CICIG y la revista digital Nómada.

Elaborado por el investigador Harald Waxenecker y apoyado por la fundación alemana Heinrich Böll, el documento plantea que

> los pactos subyacentes y las redes de poder en el organismo Legislativo han distorsionado la democracia guatemalteca… …la 'impunidad' es, hoy por hoy, uno de los elementos más disputados en Guatemala. Y sin duda, las redes y estructuras de poder en el espacio legislativo, donde una cantidad considerable de sus diputados se encuentran asociados a casos de corrupción o acciones delictivas en general, se mantienen varios puntos de presión sobre el sistema de justicia, preparando

1. "Pacto ciudadano para el NO retorno", documento circulado en redes sociales el 25 de marzo de 2019.

> 'condiciones' para (re)negociar pactos con las personas que serían nombradas… [en la futura designación –en octubre de este año- de la nueva Corte Suprema de Justicia y cortes de apelaciones].[2]

Considerada desde la óptica de la desigualdad, en este caso del acceso a la participación política, la cuestión de la captura del Estado también es abordada por otro informe, presentado el 28 de marzo, esta vez por la oficina de Oxfam en Guatemala y el IDIES de la Universidad Rafael Landívar. Bajo el título "Entre el suelo y el cielo. Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala", el documento fue elaborado conjuntamente por Susanne Gauster (Oxfam) y Wilson Romero (URL), planteando que "la democracia en Guatemala está secuestrada", y que "la estructura política está definida por un sistema de partidos políticos mercantilizado, así como por sectores económicos, militares y cuerpos ilegales que tienen capturado el Estado y se oponen a cualquier intento de acabar con la corrupción e impunidad".[3]

Los tres documentos a que se ha hecho referencia tienen bastantes contenidos en común y no pocas diferencias en cuanto a los enfoques y los propósitos de los autores, pero sobre todo destaca el hecho de que sea por pobreza ideológica y carencias programáticas, sea por limitaciones temporales o por evasión de las responsabilidades políticas inherentes a los partidos, lo cierto es que la campaña electoral apenas sirvió de telón de fondo para un debate de asuntos fundamentales de la nación al margen de los partidos y de los candidatos. Es decir, una campaña política electoral en la cual se agravó lo insulso y la superficialidad, en tanto que desde la sociedad –especialmente la academia– hubo esfuerzos, no siempre exitosos, de "incidir"

2. Fundación Myrna Mack (2019) Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco. Guatemala: FMM-CICIG-Nómada. Pág. 34.
3. Gauster, Susanne y Romero, Wilson (2019) Entre el suelo y el cielo. Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala. Guatemala: OXFAM / IDIES, Universidad Rafael Landívar. Pág. 7

sobre políticos mayoritariamente bloqueados en su capacidad de escuchar a esa misma sociedad.

Se dijo, reiteradamente en muchos análisis sobre el proceso electoral 2019, que este fue "atípico". La exclusión de candidatas y candidatos a la presidencia de la República, la incerteza sobre las candidaturas para el Congreso de la República –atribuible a la discrecionalidad del Registro de Ciudadanos y del TSE para decidir quiénes sí y quiénes no–, el desbocado uso de recursos judiciales para favorecer o impedir candidaturas (la llamada "judicialización de la política") y la brevedad del período de campaña propiamente dicho (que favoreció a quienes ya habían contendido y por ello tenían un posicionamiento de imagen previo): sin duda, fueron novedades.

Pero si se ve otros ángulos del proceso, resulta que no tuvo nada de "atípico", porque se asistió a la reiteración de las prácticas de lo que la euforia de 2015 llevó a considerar "la vieja política" (en contraposición de una "nueva política", que en realidad nunca llegó a nacer): caudillismo, manipulación clientelar de las necesidades sociales para garantizar votos, arreglos oscuros y financiamiento electoral ilícito que nunca será detectado, multipartidismo exacerbado que está lejos de significar vitalidad democrática y sí fragmentación social acibarada con pobreza política, ideológica y programática. Hubo poco realmente nuevo bajo el sol de la contienda electoral guatemalteca.

Póngase por ejemplo este aspecto: de acuerdo con una tabla comparativa divulgada por el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ni el número de partidos registrados ni el de binomios presidenciales contendientes fue sustancialmente distinto, cuando se comparan los comicios de 2011, 2015 y 2019. En el primero de esos años hubo 28 partidos legalmente registrados por el TSE y 19 aspirantes a dirigir el Ejecutivo; cuatro años después (2015) se repitió la misma cifra: 28 partidos y 19 candidatos. Y en 2019 el número de partidos inscritos fue el mismo (aunque hayan desaparecido unos y surgido otros), en tanto que la cantidad de pretendientes a la primera magistratura –después de las decisiones de la CC y del

TSE– se cifró nuevamente en 19. Entonces, ¿de qué elecciones atípicas se habla?

Geopolítica y coyuntura nacional

En un balance que trasciende el semestre electoral, caracterizado por el paso desde la impetuosa persecución penal de la impunidad y la corrupción a cargo del MP-CICIG (2015-2018) a su contención y la apuesta por su reversión, 2017-2019, (lo que algunos analistas describen como "restauración conservadora"), no puede dejar de considerarse el peso decisivo que han tenido las variaciones del posicionamiento de Estados Unidos respecto de Guatemala y su inestable vida político-institucional.

Es sabido que, en 2015, el gobierno de Barack Obama habría preferido que el defenestrado Otto Pérez Molina se hubiera sostenido en la presidencia hasta el fin de su mandato legal, pero hubo un momento en el cual Estados Unidos ya no pudo sostenerlo. Se dio paso al efímero gobierno interino de Alejandro Maldonado Aguirre, cuya tarea principal consistió en mantener la estabilidad para realizar las elecciones generales, y la segunda ronda de la elección presidencial, de las cuales, como es sabido, emergió como inesperado ganador Jimmy Morales. Este fue visto como un "*outsider*" de la política nacional y como alguien que tenía la posibilidad de liderar un proceso de transición política, en la cual se diese lugar a reformas básicas tanto del régimen político-electoral como del sistema de justicia. Su primer año de gobierno se dejó llevar por la inercia del movimiento sociopolítico, avaló la primera reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), pero a pesar de su compromiso inicial, se distanció –primero discretamente y después de forma abierta– de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de justicia empujadas por MP-CICIG.

No es este el lugar para sintetizar la historia del divorcio entre el gobierno de Morales y la CICIG encabezada por el comisionado Iván Velásquez, y el MP dirigido por Aldana, divorcio por el cual quedaron ubicados en polos opuestos hasta concretarse los objetivos principales –implícitos o explícitos– del bloque anti CICIG: la expulsión de Velásquez, la finalización antici-

pada de la operación de la CICIG en el país, y el bloqueo de la participación electoral de Aldana. Para alcanzar esos objetivos el gobierno de Morales supo aprovechar los cambios ocurridos en la cúpula gubernamental estadounidense (el ascenso a la presidencia del republicano Donald Trump), la ruptura del acuerdo bipartidista estadounidense (demócrata-republicano) en relación con la política de Estados Unidos hacia la porción norte de Centroamérica, y el apalancamiento de actores ultraconservadores y confesionales estadounidenses e israelíes en el virtual abandono del apoyo de la Casa Blanca al trabajo de la CICIG.

Las prioridades del gobierno de Estados Unidos bajo Trump variaron. De un enfoque que incluía planes de inversión y desarrollo (aun así fueran limitados y con un fuerte componente de alianza con las élites económicas autóctonas centroamericanas), de persecución de la corrupción en los aparatos estatales istmeños y de lucha contra el crimen organizado transfronterizo, así como de contención de las corrientes migratorias, se pasó a privilegiar estos dos últimos componentes, como se concretó en lo negociado en marzo de 2019 en Tegucigalpa entre la entonces secretaria del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés) Kirstjen Nielsen, esto es: Combate a la trata de personas y al tráfico de migrantes; contrarrestar al crimen organizado y las pandillas; expandir los mecanismos para compartir información e inteligencia y, fortalecer la seguridad de las fronteras.

En el plano de las disputas domésticas guatemaltecas, la posición oficial de la Casa Blanca pasó de un entusiasta apoyo a la CICIG-MP (incluido apoyo financiero) a una toma de distancia cuando se producen las acciones unilaterales del gobierno de Morales contra la ONU, la CICIG y el comisionado Velásquez. En el ínterin se había producido el traslado de la embajada guatemalteca en Israel de Tel Aviv hacia Jerusalén (concretada en mayo de 2018, pero anunciada en diciembre de 2017), en un evidente acto de genuflexión y seguidismo ante una decisión similar del gobierno de Trump.

Tal fue, a grandes rasgos, la imbricación de los componentes geopolíticos –más específicamen-

te de la relación entre Estados Unidos y Guatemala– que llevaron a la potencia continental a apostar por preservar la alianza con el gobierno de Morales como garantía de cierta estabilidad, y la búsqueda de una "transición ordenada" en el marco del proceso electoral. A tal punto que, según ha trascendido, en una reunión entre altos funcionarios del Departamento de Estado y miembros de la élite económica guatemalteca, estos últimos se negaron en redondo siquiera a considerar el caso Aldana. Tal resistencia habría llevado a Estados Unidos a "zafarle la alfombra" a la ex fiscal general en aras de buscar la estabilidad y la recomposición de sus vínculos con parte de la élite, por cierto bastante lastimada por las investigaciones, los hallazgos y los procesos judiciales emprendidos por MP-CICIG hasta mayo de 2018.

Pero que Estados Unidos no se jugase finalmente a fondo ni por la CICIG ni por Aldana, no implica que hubiese abandonado sus preocupaciones en relación con la penetración del crimen organizado en diversos niveles del Estado guatemalteco. Lo que sugiere la conducta de Washington es que juega con más de una carta y siempre encuentra la forma de obtener los resultados deseados, sin aferrarse a un camino. Así lo confirmaría el caso del ex candidato presidencial Mario Estrada, a través del cual Estados Unidos dejó claro que puede intervenir prescindiendo de mecanismos como la CICIG (a la cual, por lo demás, no controlaba directamente). Como se sabe, el político jalapaneco cayó en una operación encubierta de agentes de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). La lectura posible es que se mantiene la vigilancia y la intervención para llevar adelante una misma agenda, esto es, impedir que Guatemala devenga en un "narcoestado", limpiar al país del exceso de corrupción que lo convierte en un problema para la seguridad estadounidense, y contener –mediante acciones de corte policial antes que de desarrollo socioeconómico– los flujos migratorios de guatemaltecos y otros centroamericanos hacia el territorio estadounidense.

Por cierto, la irrupción de la DEA en el escenario electoral guatemalteco contribuyó a hacer evidente un rasgo de la contienda: la extendida criminalidad dentro

de la política en el país. Un lugar común de los análisis del proceso ha sido el señalamiento de la "judicialización" de la política, y de su melliza: la politización de la justicia, es decir, la acotación e instrumentalización de los órganos y personeros del sistema de justicia puestos al servicio de unos determinados intereses políticos; ya sea para favorecer unas candidaturas o para bloquear otras. Pero lo que ha hecho la intervención estadounidense a través de la DEA es mostrar que el crimen organizado, especialmente el vinculado a la narcoactividad, tiene extendidas ramificaciones en todos los niveles del poder político, tanto el nacional como el departamental y, principalmente, el municipal. Y así, mientras la DEA pone al país ante el espejo simbólico de su transitar por la orilla del desfiladero, advirtiendo sobre el riesgo de caer irremisiblemente en el barranco de los Estados paria, el Ejecutivo estadounidense no quita el dedo del renglón respecto del que se convirtió un tema obsesivo para la administración Trump: las y los migrantes indocumentados. Insistencia no exenta de contradicciones, porque mientras de una parte apalanca a un gobierno aislado como el de Morales, por otro lado y de la peor manera el jefe de la Casa Blanca la emprende contra los gobiernos de los países del cono norte centroamericano por lo que considera incapacidad para controlar los flujos migratorios.

En efecto, mientras en Guatemala la atención era acaparada por el proceso electoral y la coalición neoconservadora se empeñaba en revertir los avances alcanzados en algunas de las luchas contra la impunidad, en Trump parece haber triunfado la exasperación por lo que considera "inacción" de los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala –así como el de México– para detener la emigración de centroamericanos indocumentados. Exasperación que llevó a anunciar el congelamiento de US$ 500 millones de ayuda estadounidense a las tres naciones istmeñas. "Ya no irá más dinero ahí. Les hemos estado dando una ayuda tremenda. Hemos suspendido los pagos", dijo Trump el 28 de marzo, al comunicar al Senado estadounidense que había instruido a sus embajadas en los tres países para congelar la entrega de la asistencia.

Lo que para algunos distraídos podría aparecer como "un rayo

en cielo sereno", en realidad no lo fue. Hubo una secuencia de hechos que no puede pasar desapercibida: el miércoles 27 de marzo los ministros de Gobernación de Guatemala, El Salvador y Honduras se reunieron en Tegucigalpa con la entonces secretaria del DHS. Un día antes Nielsen había tenido –en Miami– una reunión con la secretaria de Gobernación de México, Olga Sánchez. En ambas reuniones el tema central fue el migratorio. De acuerdo con la información oficial del gobierno de Guatemala, en la capital hondureña se revisó un plan de acción migratoria y se suscribió un acuerdo sobre seguridad fronteriza. Lo tratado en Miami y en Tegucigalpa debe haber sido sumamente insatisfactorio para la emisaria estadounidense, y no es difícil conectar su viaje con la drástica decisión anunciada por Trump sobre la suspensión de la ayuda, así como el subsecuente relevo de Nielsen al frente del DHS.

De acuerdo con un reporte del diario *The New York Times,* fechado el 30 de marzo en Ciudad de México, la decisión gubernamental estadounidense rompe con años de sentido común convencional en Washington respecto de que la mejor forma de contener la migración es atender sus causas originales. Elisabeth Malkin, autora de esa nota periodística, pone en boca de Juan Gonzáles –un ex funcionario del departamento de Estado durante la administración de Barack Obama– la afirmación de que la decisión de Trump "pone de cabeza" la política estadounidense hacia la región centroamericana. Porque, a juicio de Gonzáles, no solamente se corta la ayuda al desarrollo y la asistencia humanitaria, sino también detiene el acompañamiento a los esfuerzos para apoyar a la justicia, así como a las unidades que combaten a las pandillas. El recorte de la ayuda, dice por su parte Adriana Beltrán, de la Oficina en Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés) es "dispararse en el propio pie".

Pero más allá de las críticas recibidas por Trump a causa de una línea que acentúa la ruptura del acuerdo bipartidista sobre Centroamérica, la iracundia del jefe de la Casa Blanca sirvió a los efectos de "ablandar" a gobiernos de por sí débiles, como el de Morales. Así lo testimonia la visita al país de Kevin McAleenan, (sustituto de

Nielsen como secretario interino del DHS) para reunirse con los titulares de Gobernación, o seguridad interior y justicia de Guatemala, El Salvador y Honduras, así como para suscribir un Memorando de Colaboración con el titular guatemalteco del Interior, Enrique Degenhart.

En realidad no se trata realmente de algo nuevo, pues la idea de memorando se planteó el 26 de marzo de 2019 cuando Nielsen aún era la jefa del DHS y se reunió con esos mismos funcionarios centroamericanos en Tegucigalpa. Cabe recordar que Nielsen fue presionada a renunciar a los pocos días de su visita a Honduras (el 7 de abril, es decir 12 días después), en medio de un episodio de exasperación del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, a propósito del flujo de migrantes centroamericanos. Entonces Trump dijo que suspendería la asistencia a los tres países. Interinamente Trump nombró en ese departamento a McAleenan, quien venía desempeñándose como comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza. En qué trabajaba ese funcionario no es un dato menor. Ocupando ese cargo McAleenan visitó Guatemala el 24 de septiembre de 2018 y uno de los asuntos que conversó entonces con funcionarios guatemaltecos fue precisamente el migratorio. Cuando se revisan las escuetas informaciones publicadas, tanto de la reunión de Tegucigalpa como de la realizada la última semana de mayo en Guatemala, nos encontramos con que no se hizo otra cosa que retomar lo iniciado por Nielsen, lo cual implica la continuidad institucional de la política de Estados Unidos hacia los países de la zona norte de Centroamérica en materia migratoria y fronteriza.

Línea que, conviene tenerlo presente, se entrecruza con la ríspida relación del gobierno de Trump con el de su homólogo mexicano, Andrés Manuel López Obrador, que si bien tiene como uno de los componentes centrales la cuestión migratoria, también abarca el de las relaciones comerciales y la amenaza del gobernante estadounidense con elevar aranceles a las exportaciones de México hacia Estados Unidos. El 20 de mayo de 2019 el gobierno de López Obrador hizo lo propio y presentó el Programa de desarrollo integral El Salvador, Guatemala, Honduras y México, preparado por la Comisión Económica para Amé-

rica Latina y el Caribe (CEPAL), el cual plantea un camino alternativo a la interdicción policiaco-militar fronteriza preconizado por Trump, pero la respuesta de este fue precisamente su anuncio, el 31 de mayo, de la intención de establecer un arancel general del cinco por ciento a los productos mexicanos enviados al mercado estadounidense, gravamen que se mantendrá y aumentará gradualmente "hasta que se resuelva el problema de la inmigración ilegal".

En resumen, Estados Unidos define sus pasos sin tener mucho en cuenta la coyuntura político-electoral guatemalteca. Por el contrario, se anticipa a marcar la cancha de tal forma que el próximo gobierno –quien sea que resulte triunfante, en primera o segunda vuelta– recibirá un ámbito muy sensible de su accionar claramente delimitado: con muy estrecho o nulo margen de movimiento.

La pesada herencia

Enfocado principalmente en su fijación anti CICIG, el gobierno de Jimmy Morales deja a quien le suceda en el cargo a partir del 14 de enero de 2020, una pesada herencia de desinstitucionalización, parálisis y disfuncionalidad de la administración pública central.

Cualquiera que sea el signo político del próximo gobierno, el nombre y la personalidad del próximo gobernante, tendrá que lidiar con un deterioro generalizado de los indicadores sociales en seguridad alimentaria, salud, educación y condiciones de vida de la mayoría de la población. La sospechosa postergación, hasta septiembre de 2019, de la divulgación de los resultados del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (efectuado en 2018) hace temer que se esté ocultando, o maquillando, los retrocesos que ha habido en esos y otros ámbitos.

Existe la fundada percepción de que en Guatemala se ha vivido un período constitucional (2016-2020) literalmente perdido desde el punto de vista político, económico, jurídico, social, cultural e institucional. Y los países, cuando se detienen, en realidad retroceden. Tal es la herencia de este cuadrienio.

Con el agravante de una coyuntura internacional en desarrollo marcada por fuertes tensiones geopolíticas (como las descritas, por ejemplo, en relación a los flujos migratorios), guerras comerciales y la sombra de una, al parecer inminente recesión económica de alcance global.

Lamentablemente, Guatemala se dirige a un horizonte cargado de obscuros nubarrones.

2

Los andamios de la Agenda Estratégica

10mo Aniversario IPNUSAC

La Agenda Estratégica 2020-2024: Visión, posturas e instrumentos

Edgar Balsells

Resumen

El presente artículo intenta englobar los temas torales en términos de recomendaciones de política pública y su coherencia interna entre ellos, que forman parte del basamento de la Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala. A efectos de hilo conductor, la delimitación en grandes troncos o ejes resultó ser fundamental: se parte así del ámbito propositivo en materia de Estado, democracia y legalidad, para luego transitar a las políticas de desarrollo sostenible, que comprenden lo económico, lo social y lo ambiental, buscando su operacionalización con la ayuda de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que constituye un esfuerzo a escala mundial. Las posturas recogen las propuestas diversas de la Universidad de San Carlos en los diferentes ámbitos de la vida nacional. Es así como un fuerte acento se coloca en la planificación, la construcción de bienes públicos, la regulación y el respeto y fomento a la participación ciudadana en la consecución de los logros del desarrollo.

Palabras clave

Planificación, infraestructura, política social, cambio climático, ambiente, interacción política económica y social, desarrollo sostenible.

Abstract
This article attempts to encompass the toral topics in terms of public policy recommendations and their internal coherence between them, which are part of the 2020-2024 Strategic Agenda base, a proposal from the University of San Carlos of Guatemala. For the purposes of thread, the delimitation in large trunks or axs turned out to be essential: part so the scope purposeful in matters of State, democracy and legality, to then move to sustainable development policies, which include the economic, social and environmental issues, looking for its operationalization and with the help of the agenda of the objectives of sustainable development - ODS-, that constitutes an effort to world scale. The positions gather the diverse proposals of the University of San Carlos in the different ambiences of the national life. It is as well as a strong accent is placed in the planning, the construction of government properties, the regulation and the respect and promotion to the civil participation in the attainment of the achievements of the development.

Keywords
Planning, infrastructure, social policy, climate change, environment, economic and social political interaction, sustainable development.

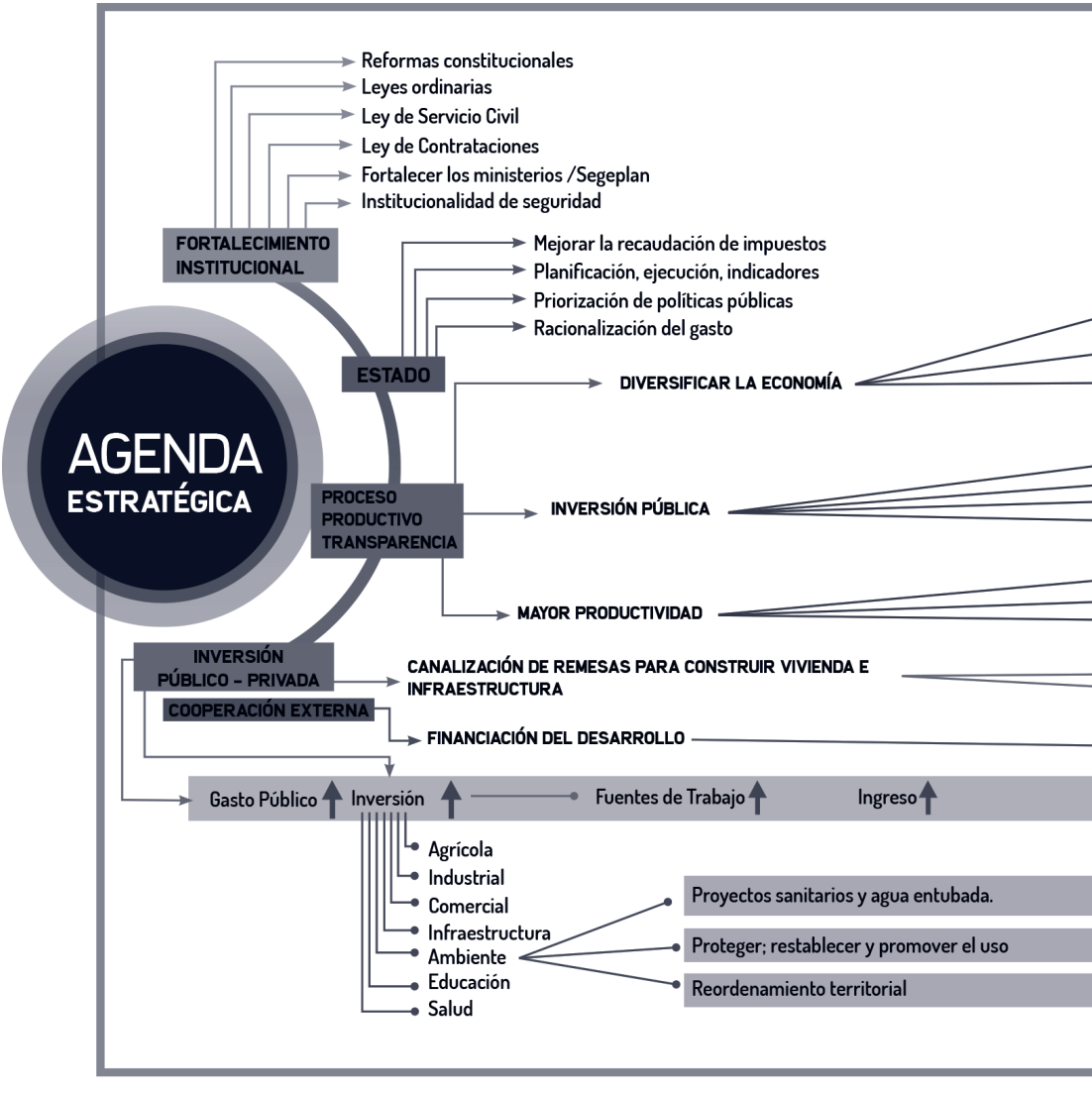
Como bien se afirma en la presentación del documento "agenda estratégica 2020-2024", elaborada gracias al concurso de numerosos académicos sancarlistas, hay plena conciencia de que la USAC debe contribuir al debate, aportando soluciones dirigidas al fortalecimiento institucional y la consolidación democrática, siendo vital adoptar una postura de Estado moderno, buscando las políticas públicas posibles y la transparencia en la administración de los recursos. El objetivo primordial es el de la búsqueda del bienestar generalizado y una sólida gobernabilidad y estabilidad en todos los sentidos.

La historia, como maestra de la vida, permite ir marcando el rumbo si se tienen al alcance los instrumentos técnicos y científicos para analizar e interpretar los problemas nacionales. En tal sentido, los ODS constituyen un acuerdo internacional al que deben adicionarse acuerdos sociales de trascendencia histórica, como es el caso de los Acuerdos de Paz.

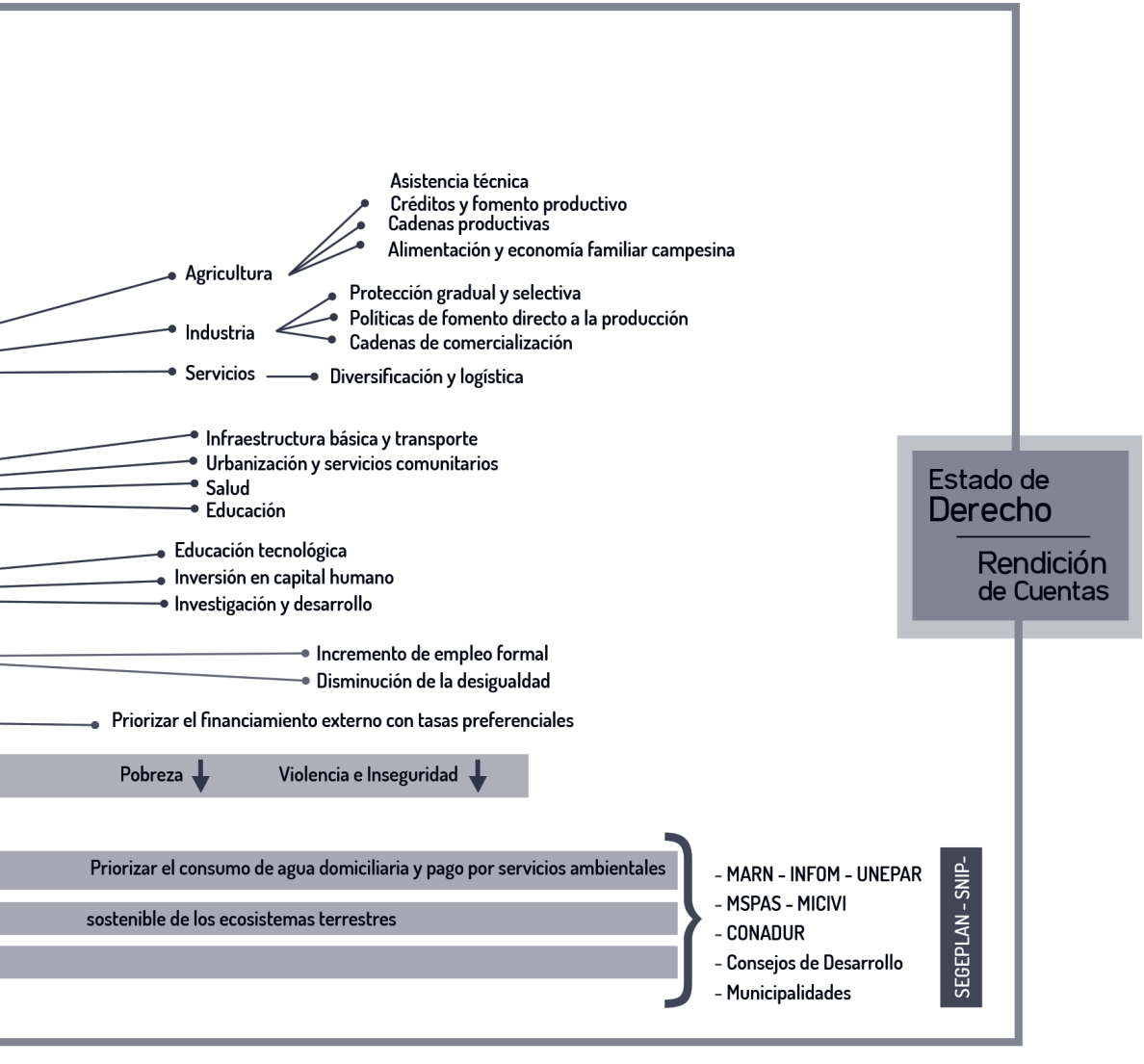
En el entorno institucional que operacionaliza tales marcos de trabajo, resulta importante mencionar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), que ha encontrado una interesante simbiosis entre el K´atun 2032 y los ODS 2030, denominadas Metas Estratégicas de Desarrollo (MED) que buscan la articulación sectorial y a largo alcance.

Una buena parte de los objetivos forman parte de tres grandes campos de acción: el económico, el social y el ambiental, siendo que la mayoría de ODS se enmarcan dentro de los mismos. Sin embargo, el Estado de Derecho y los grandes lineamientos normativos de la gobernabilidad democrática constituyen el soporte para el logro de mejores resultados en bienestar social, teniendo en cuenta que múltiples evaluaciones de país que se realizan en el medio concluyen sobre la prioridad del momento, centrada en la presencia de partidos políticos estables y democráticos y un sistema de justicia y seguridad democrática apegado a los grandes consensos de una paz firme y duradera, con la plena vigencia de los derechos humanos, incluyendo por supuesto a los derechos económicos y sociales.

La siguiente infografía de la agenda estratégica enmarca la coherencia y direccionalidad de la misma:



Fuente: Ipnusac, Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala (2019, págs. 8,9).


Asistencia técnica
Créditos y fomento productivo
Cadenas productivas
Alimentación y economía familiar campesina
Agricultura
Protección gradual y selectiva
Políticas de fomento directo a la producción
Industria
Cadenas de comercialización
Servicios
Diversificación y logística
Infraestructura básica y transporte
Urbanización y servicios comunitarios
Salud
Educación
Educación tecnológica
Inversión en capital humano
Investigación y desarrollo
Incremento de empleo formal
Disminución de la desigualdad
Priorizar el financiamiento externo con tasas preferenciales
Pobreza
Violencia e Inseguridad
Priorizar el consumo de agua domiciliaria y pago por servicios ambientales
sostenible de los ecosistemas terrestres
- MARN - INFOM - UNEPAR
- MSPAS - MICIVI
- CONADUR
- Consejos de Desarrollo
- Municipalidades
SEGEPLAN - SNIP-
Estado de Derecho
Rendición de Cuentas

Explicación

El fortalecimiento institucional, el Estado de Derecho y la seguridad civil democrática son un medio vital para alcanzar los fines del desarrollo sostenible propuestos. En tal sentido, el sistema de justicia independiente y eficaz, la reforma constitucional y de leyes básicas de gobernabilidad resultan indispensables. Para ello el Eje Estado y Democracia parte de las reformas electorales de segundo alcance y por supuesto las reformas al modelo de gestión pública.

En adición, se requiere del desarrollo de legislación específica para la práctica política intercultural y un pacto por la fiscalidad del Estado, conectándose diversas acciones con el campo de lo económico, la política económica y la administración y gestión pública.

En materia de fortalecimiento institucional la ley de contrataciones del Estado y la reforma del servicio civil parecen ser dos medidas fundamentales de apoyo, a efecto de que la meritocracia se afiance en el sector público y las adquisiciones se lleven a cabo con celeridad y transparencia, y así poder alcanzar los logros planteados.

A partir de abril del 2015, y derivado de los primeros casos de corrupción revelados por el Ministerio Público y la CICIG, diferentes centros de investigación de la USAC y el propio Consejo Superior Universitario (CSU) han participado activamente en la incidencia y confección de propuestas en los diferentes ámbitos de actuación de la esfera pública.

La justicia y legalidad resultan ser pilares fundamentales para la operacionalización del esquema supra: en primer lugar, las reformas legales al sistema de justicia son la sombrilla bajo la cual se debe edificar el andamiaje de relaciones sociales para operacionalizar los objetivos, y a juzgar por los eventos

de la actual coyuntura, la independencia judicial es el meollo de la cuestión, y por supuesto la consolidación de la carrera judicial, separando las funciones jurisdiccionales de las administrativas.

Se trata así de la dignificación de los servidores públicos empleados en el Organismo Judicial. Todo ello debe ir acompañado de un fortalecimiento presupuestario y de un Ministerio Público independiente de los poderes fácticos y eficaz en el combate al crimen, tanto el de cuello blanco como el proveniente de las más sofisticadas y globalizadas formas vinculadas a la violencia criminal y la economía subterránea de hoy en día, con primacía del narcotráfico, que está carcomiendo las sociedades mesoamericanas.

Ello permite un sector público más planificador y jerarquizador de acciones ubicadas hoy en día en los ODS. Es así como elementos centrales en la direccionalidad de la política pública buscan la diversificación de la economía y la reactivación a través de la inversión pública como motor fundamental y multiplicador de la renta global.

Se busca así un modelo de inserción cuidadosa en la globalización, que fomente el empleo digno y tienda a mejorar la productividad, encumbrando a la industria como pivote del desarrollo, conjuntamente con un modelo agroindustrial y de servicios logísticos de nueva generación.

En tal sentido, la liberalización indiscriminada, encumbrada a través del ajuste estructural de los años noventa y del Consenso de Washington, deben dar lugar hoy en día a políticas inspiradas en el Post Consenso de Washington, preocupadas por la gobernanza, la protección gradual de la economía real, las cadenas productivas y los servicios de calidad, siendo a la vez que Guatemala ofrece no sólo una envidiable posición estratégica para el turismo sostenible, sino un patrimonio

natural y cultural que es único en los países componentes del RD-CAFTA.

La inversión pública a través de la institucionalización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y de su inserción en las políticas sociales y de desarrollo sostenible, debe formar una parte fundamental en los presupuestos por resultados de las entidades públicas que están obligadas hoy en día a buscar mecanismos de coordinación institucional y sectorial más efectivos.

En tal sentido, la búsqueda de mayor productividad tiene que ver con el diseño y montaje de un modelo educativo mejor centrado en la ciencia y tecnología y las disciplinas productivas asociadas a la ingeniería, sin descuidar por supuesto un humanismo y unas ciencias sociales vinculadas al enfoque transformador: de conflictos, de justicia y de la propia sociedad con sus estilos de vida desenfrenados e individualistas.

Así, la inversión en capital humano y en Investigación y Desarrollo compromete a la Universidad como un actor fundamental del cambio.

La propuesta prioriza proyectos de transporte y viales, así como sanitarios y de agua entubada, teniendo en cuenta que Guatemala es uno de los países latinoamericanos con mayor rezago en materia sanitaria, lo que influye negativamente en la desnutrición crónica, que afecta con mayores efectos a la niñez.

Sobresalen a este respecto entes como la Secretaría de Planificación (Segeplan), el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), municipalidades, Instituto de Fomento Municipal (INFOM), La Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (UNEPAR), El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Ministerio de Desarrollo (MIDES) y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y

Vivienda (MICIVI), en torno a los cuales debe reconfigurarse la estrategia de planificación y desarrollo territorial, principalmente hoy en día, cuando las acusaciones de corrupción y narcotráfico acechan a los diputados distritales, los alcaldes y sus concejos municipales. Resulta vital a este respecto, rehacer el modelo descentralizador de hoy en día e introducir dentro del mismo, mayor racionalidad planificadora y por supuesto de transparencia y rendición de cuentas.

Continuando con nuestra propuesta, la misma se enmarca en cinco grandes ejes, siendo estos los siguientes:

1. Estado y Democracia
2. Desarrollo incluyente, integral y sostenible
3. Seguridad democrática, justicia y legalidad
4. Salud y seguridad social
5. Educación

No es propósito de este artículo simplemente describir lo que está en la agenda estratégica, sino interpretarlo y comentarlo a la luz de las nuevas ideas de transformación del Estado y de la Sociedad.

Ahora bien, dada la zozobra en que vive la población, la inseguridad jurídica mostrada desde el ambiente electoral hasta las formas nada ortodoxas de crear empresas (de cartón), y malversar fondos, el Estado de Derecho es el prerrequisito de todo lo demás. Así, el eje de Seguridad Democrática, Justicia y Legalidad es una preocupación transversal para asegurar un Estado que alcance resultados, buscando, como ya se afirmó los ODS.

Para ello, la institucionalidad estratégica de seguridad apunta a reforzar el Sistema Nacional de Seguridad y el Consejo Nacional de Seguridad y sus instituciones colaterales. Dentro del Ejecutivo, la labor del Ministerio de Gobernación es fundamental en este sentido, reforzando el mismo bajo el marco del servicio civil renovado y la meritocracia.

De ello se desprende una labor más concreta vinculada con la reforma policial, en un país en donde los policías públicos son superados en más de seis veces por los

privados. Al igual que con la justicia, y con sus variantes propias, la carrera policial es una deuda del período democrático, en donde la función del Ejército en una sociedad democrática forjó un Acuerdo de Paz específico, y en donde las fuerzas oscuras, hoy ligadas a la alta corrupción y el narcotráfico, han pretendido militarizar la seguridad democrática, denigrando así no sólo el poder civil, sino la propia función del Ejército en este largo período de paz, que no desvanece la esperanza en convertirse en "firme y duradera".

El Estado de Derecho no se forja, como se pretende, sin una política de investigación criminal, dotada de recursos para implementar acciones tomando ventaja de la tecnología, en virtud de que el agrandado poder criminal de nuestros tiempos elimina las amenazas de mayores riesgos, y potencializa sus réditos, gracias al uso de los más sofisticados patrones tecnológicos a su alcance. Igual entonces, debe ser la dote del sistema de respuesta en materia de investigación criminal.

La prevención de la violencia se conecta de diversas formas con una sana política social y de bienestar que conecte con el objetivo 1 de los ODS: Reducción de la pobreza y protección social.

Está claramente demostrado que la inversión en educación y salud incide positivamente no sólo en la reducción de la pobreza, sino en la energía social y fiscal en materia de inversión penitenciaria y justicia criminal. A este respecto, un economista que aportó bases teóricas y empíricas en las mesas del eje de Desarrollo Sostenible, Luis René Cáceres[1] cita abundante bibliografía y demuestra empíricamente para Guatemala que la calidad de la educación impulsa el crecimiento económico. Añade que el atraso tiene un gran costo humano, en virtud de que la violencia que sega tantas vidas, el subempleo y desempleo que incuban la muerte prematura, reducen el bienestar de la gente e incitan a la violencia, forzando además a la diáspora de migrantes. Buena parte de la bibliografía en inglés

1. Ver a este respecto: Cáceres, Luis René (2018) Determinantes del Crecimiento Económico de Guatemala, Revista Colegio de Economistas No 19, abril-agosto

que presentamos proviene de los estudios de Cáceres.

Ya en el primer estudio sobre economía heterodoxa, publicado por FLACSO[2] veníamos insistiendo en la necesidad de los enfoques integrales para el diseño de agendas con propuestas de largo alcance. Invitamos así a la formación de conciencias y mentalidades en los nuevos derroteros de políticas de desarrollo en América Latina. Alertamos así que sólo Guatemala y unos pocos países de la región se están quedando a la zaga, dentro de una ortodoxia que ni siquiera el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial practican.

Para ello reestudiamos a autores muy leídos hoy en día como Karl Polanyi, sobre los cuidados que debe tenerse cuando se habla y se propone, por ejemplo, sobre temas vinculados con el mundo del trabajo, del medio ambiente y el dinero. Todo ello tiene un tratamiento que se resiste a ser visto como una simple extensión de la economía de mercado: pues hay fallas, leyes y rigideces que deben ser correctamente analizadas.

De tal estudio entresacamos una cita de Paula Valderrama miembro de la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria,[3] que asevera lo siguiente:

> El neoliberalismo actual, que favorece la limitación de la democracia en pos del mercado global autorregulado, es un sistema que contiene contradicciones inherentes, a nivel financiero y sociopolítico. Estas contradicciones son la causa de la crisis actual en Estados Unidos y la Unión Europea; una crisis propia del comienzo de una nueva era caracterizada por mayor planificación regional y una pluralidad de vías de desarrollo. (Valderrama, 2013, págs.149-153)

En tal sentido, como vía de corrección, y ante eventos como el ago-

2. Ver a este respecto: Balsells, Edgar (2014) La coyuntura económica guatemalteca a la luz del análisis crítico y heterodoxo, publicaciones FLACSO, Guatemala.
3. Ver a este respecto: Valderrama, Paula (2013) Crisis del modelo neoliberal, hacia una planificación regional. Un aporte polanyiano, en Iconos, Revista de Ciencias Sociales, num 48, Quito, pp.149-153

tamiento de los recursos naturales y las tendencias hacia la recesión económica, se impone la planificación económica y social, siendo la misma un elemento esencial en la lógica de las propuestas construidas con el apoyo de prestigiados académicos de la Universidad de San Carlos.

Bajo un marco optimista, como debe estar presente en la construcción de propuestas, hay posibilidades de imponer mayor dosis de razón en un plano más democrático de construcción de la sociedad y del Estado, y ello es parte del legado de los Acuerdos de Paz que, aun cuando implementados parcialmente, siguen vigentes esperando una nueva racionalidad dentro de la vorágine de acontecimientos surrealistas que colman el escenario de lo público en la Guatemala de hoy.

El eje de Estado y Democracia resalta la necesidad de las reformas electorales de segunda generación, las reformas al modelo de gestión pública, la necesidad de desarrollar la legislación constitucional para la práctica política intercultural y el pacto por la fiscalidad. Este último intenta retomar los acuerdos del Pacto Fiscal de principios de siglo, acción que se considera paralela con las políticas de transición que deberán forzosamente ser retomadas por un nuevo gobierno, del que se espera sea favorecido por los votantes por su lucha anticorrupción y por una mayor preocupación por el bienestar social.

En relación con la fiscalidad, la mesa relativa al eje de Desarrollo incluyente, integral y sostenible, plantea la necesidad de elevar la carga fiscal, pero iniciando con la mejora de la administración tributaria y la mejora en la productividad del IVA y del Impuesto sobre la Renta.

Los integrantes de este eje ponen un acento muy especial en la infraestructura y la inversión pública, con efecto multiplicador, para lo cual las propuestas relativas a las reformas al modelo de gestión pública, planteado los ponentes del eje Estado y Democracia, son un requisito fundamental: Fortalecer el servicio civil, revisión de los pactos colectivos de los trabajadores estatales, redimensionar y transformar el proceso de regionalización, vinculado al CONADUR, y por supuesto elaborar una nueva Ley de Contrataciones del Esta-

do, basada en un nuevo modelo de inversión pública.

Como parte del eje de Desarrollo Incluyente, Integral y Sostenible se conformaron dos mesas, la de Desarrollo Rural Integral y la de Ambiente. La primera contribuyó a estilizar y actualizar las propuestas que vienen del esfuerzo vinculado a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), buscando una mayor interacción entre el sistema regional derivado de dicha política y el CONADUR.

Se trata entonces de consolidar el Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) la participación de la mujer rural como eje transversal prioritario, recordando además la agenda vinculada con la Ley de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, contenida en la iniciativa de ley No.4947. Se propone además la correcta interacción y coordinación con la institucionalidad de la alimentación escolar, uniendo esfuerzos principalmente entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Ministerio de Educación.

En el caso del Ambiente, las propuestas son variadas y diversas, empezando con el tema de los desastres en un país con altas amenazas de este tipo. Nótese la importancia que se le pone en la agenda al CONADUR, en virtud de que para este tópico la interacción con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) es fundamental.

Durante el presente gobierno la CONRED fue descabezada adquiriendo un marcado sesgo promilitar, desvirtuando así su cometido y su vocación de apoyo social, en momentos de desastres que arrasan comunidades desvalidas, como se observó en el percance de la erupción del volcán de Fuego. En países con fuerte vocación y capital social, lo sucedido nunca hubiera terminado en la tragedia humana que aquí se observó. En tal sentido CONRED es un brazo de la política socioambiental futura.

El tema de la preinversión y la incorporación al vasto ambiente de la cooperación para el desarrollo sostenible resulta vital en un país de vocación forestal y notable patrimonio natural y cultural. En tal sentido la propuesta de elaborar preinversión para gestionar fondos ante el Fondo Verde del Clima es impostergable.

Combinado con la ciencia y la tecnología el apoyo fuerte al Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) es también un desafío que nos coloca en la lógica de fortalecimiento de la economía real, principalmente la relacionada con el uso inteligente de los recursos naturales.

Ahora bien, es en este subeje en donde, siguiendo la lógica de los ODS se colocó lo referente a la infraestructura, sólo que con los apellidos de: resiliente, inclusiva, sostenible y con innovación. La refundación del Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión (SINAFIP) resulta un paso en la línea correcta para redefinir la inversión pública y el SNIP.

La red vial y el transporte se entrecruzan aquí, con la necesidad de coordinación interinstitucional, impulsando en el corto plazo los diversos proyectos de arrastre que no estén contaminados por la corrupción, siendo que en Guatemala un buen número de proyectos está ligado a casos criminales como el de "Construcción y Corrupción".

La rehabilitación de la red vial resulta ser una de las demandas más sentidas de la población, al igual que la formulación de nuevos proyectos vinculados a los destinos más importantes, así como de la red vial secundaria. A este respecto, la propuesta apunta al rescate de los proyectos de arrastre, previo saneamiento de los mismos de las corruptelas que salen a diario en la prensa. Seguidamente, resulta vital la actualización de los proyectos viales, siendo fundamental la labor de un Ministerio de Comunicaciones, en donde el mérito y la honradez priven sobre todas las cosas, y a la vez alejado de los intereses corporativos que lo han permeado a lo largo de los años. Así, la propuesta indica textualmente: "rehabilitación de la red vial, empujando los proyectos de arrastre en un modelo institucional más transparente y eficaz".

Recordemos además que en esta área temática tenemos incluido el desarrollo y equipamiento urbano, teniendo en cuenta, por supuesto, la dialéctica entre lo rural y lo urbano, y es que cualquier asentamiento humano que se localice en un territorio propiamente rural, comienza a tener variables de desarrollo urbano, tal es la problemática de lo sanitario, que actual-

mente influye de buena manera en la contaminación de cuencas y lagos, como los casos de Atitlán y el río Motagua, para mencionar dos proyectos estratégicos que en el período 2020-2024 se están jugando la salvación o la muerte por contaminación.

En el caso de las ciudades y asentamientos humanos, como plan de acción, políticas y programas y proyectos, está incluido también el tema de la vivienda, que podría potenciarse a partir de nuevas ingenierías financieras que permitan diseminar un mercado de capitales vinculado a las hipotecas aseguradas y a nuevos apoyos estatales a la vivienda popular. Para ello se requiere también de ambiciosos programas de crédito, debiéndose retomar las iniciativas que se han tenido con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) sobre financiamiento de la vivienda, trabajando activamente con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

El tema del agua y los recursos hídricos ocupa un lugar de primer orden en la propuesta, y en este punto debe empezarse por la aprobación de la ansiada Ley General de Agua y Saneamiento, eliminando la dispersión institucional y los vacíos de funciones y las competencias. Dicha ley debe consolidar los elementos técnicos y asegurar la coerción para el cumplimiento de la Política Nacional del Agua y su estrategia.

En relación con la política social, trataremos indistintamente y en forma mezclada los ejes de educación y salud, siendo que el primero se centra en inquietudes propositivas sobre la calidad, la gestión y la cobertura educativa. Mientras tanto, el segundo se centra en la gobernanza y la labor rectora del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

En ambos sectores, la infraestructura resulta ser fundamental para la ampliación, y es que el diagnóstico apunta a altos niveles de obsolescencia de los centros de atención. En ambos casos se plantea la construcción de más centros y mayor inversión en mantenimiento. La exigencia de una educación más técnica, con énfasis en la educación media, se conecta con las propuestas de fortalecimiento industrial y políticas sectoriales de servicios logísticos, vinculada a la

innovación y la tecnología. En tal caso, todo ello involucra el fortalecimiento de la educación para el trabajo y el adiestramiento de los jóvenes, que implica una construcción masiva de talleres y laboratorios, siendo a este respecto las universidades y el INTECAP bastiones fundamentales.

Finalmente, en el caso de la salud, las inquietudes giran en torno a una mayor capacidad regulatoria del MSPAS, y la consolidación de las propuestas hacia el acceso público universal a la salud y la seguridad social. Recordemos que todo ello también tiene que ver con un eficaz modelo incluyente de atención primaria en salud, y con el fomento de estilos de vida más saludables para atajar la gran amenaza del síndrome metabólico y la obesidad, que resulta paradójica en un país con altos niveles de desnutrición, siendo entonces la malnutrición un problema de la vida urbana y de los estilos de vida, que merecen la adecuación de las políticas sociales y de la protección social para todos.

Al final, como la inversión resulta clave, se presenta una segunda infografía:

2020-2024 SNIP + 90 MIL MILLONES[1]

Q 16,000 millones de recursos del gobierno central

Se puede complementar con recursos del sistema municipal, CONADUR, recursos externos

ASUNTOS ECONÓMICOS

- Agricultura y transporte
- Urbanización y servicios comunitarios
- Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y vivienda
- Proyectos de arrastre
- Nuevas obras

Q 8,000 millones de recursos del gobierno central

Se puede complementar con recursos del sistema municipal, CONADUR, recursos externos

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DE URBANIZACIÓN Y SERVICIOS COMUNITARIOS

- Agua e higiene

Q 6,000 millones de recursos del gobierno central

Se puede complementar con recursos del sistema municipal, CONADUR, recursos externos

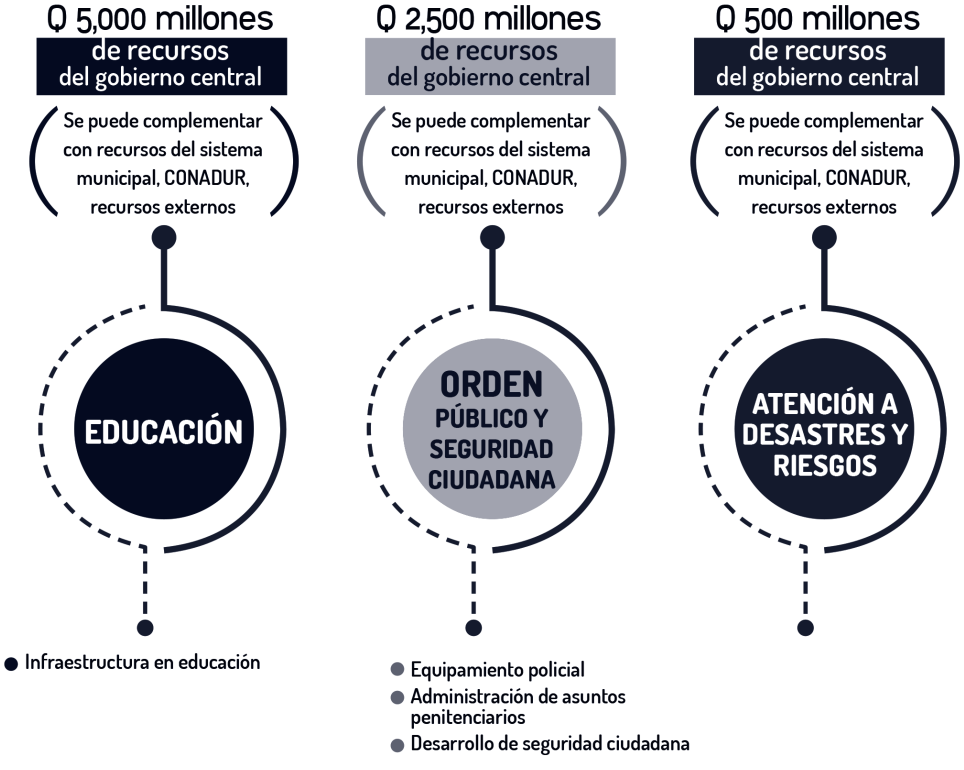
SALUD

- Hospitalario
- Construcción de puesto de salud.
- Infraestructura de salud y equipamiento

+ Recursos Externos MSP-IGSS

Consejo Nacional de Salud

- Primeros niveles de atención de la salud



Fuente: Ipnusac, Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala (2019, págs. 56 y 57).

Con base en los montos asignados de la inversión a cargo del gobierno central, de acuerdo a los sectores clasificadores (asuntos económicos, protección ambiental y de urbanización y servicios comunitarios, salud, educación, orden público, atención a desastres) se han efectuado proyecciones, primeramente de los fondos asignados al gobierno central, principalmente el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, que tiene la labor incluso de construcción de escuelas. Seguidamente se hacen cálculos de los recursos complementarios asignados mediante el rubro de "contribuciones del Estado a cargo del tesoro", asignados al CONADUR y a las municipalidades.

La propuesta se base en un SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública), renovado, que funcione acorde a un sistema nacional de planificación, contando con más de Q.90 mil millones para el período 2020-2024.

La propuesta apunta a jerarquizar proyectos, encumbrando la labor de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR) y no sólo la de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), que muchas veces están ligados a objetivos dispersos de los alcaldes de turno. En tal sentido, el sistema de planificación debe priorizar también grandes proyectos regionales, como es el caso de la limpieza del lago de Atitlán, del río Motagua y la promoción ordenada del turismo sostenible en lugares de singular patrimonio natural y cultural como Izabal, Petén, Huehuetenango y San Marcos, entre otros.

Referencias bibliográficas

Balsells, E. (2014). *La coyuntura económica guatemalteca a la luz del análisis crítico y heterodoxo*. Guatemala: FLACSO sede Guatemala.

Cáceres, L. (2018). Determinantes del Crecimiento Económico de Guatemala, *Revista Colegio de Economistas No 19, abril-agosto*.

Claesens, S. y Neeltjie V. (2015). "The Impact of the Global Financial Crisis on Banking Globalization", *IMF Economic Review Vol 63, pp 868-918*.

Easterlin, R. (1889). "Why Isn´t the Whole World Developed?", *The Journal of Economic History, vol 41, no.1, pp 1-19*.

Garca-Santos, R., Lulia, R. & Fan, Z. (2016). *Potential Output Growth Estimates for Central America and the Dominican Republic*. Fondo Monetario Internacional, Working Paper 16/250.

Hanushek, E. (2005). "Why Quality Matters in Education". *Finance and Development, Vol. 42, pp. 1-16.1.*

Jamison, E, Jamison, D & Eric, A (2007). "The Effects of Education Quality on Income Growth And Mortality Decline", *Economics of Education Review, vol 26, pp. 772-789.*

Loayza, N., Fajnzylber, P. y Calderón, C. (2005). Economic Growth in Latin America and the Caribbean, Washington: Banco Mundial.

Patinos, H y George, P. (marzo, 2011). Education Past, Present and Future Global Challenges. Banco Mundial, Wordking Paper No. 5616.

Seridan, B-(2014). Manufacturing Exports And Growth When is a Developing Country Ready to Transition from Primary Exports to Manufacturing Export? *Journal of MacroecoNomics, vol 42, pp 1-13.*

Valderrama, P. (2013). Crisis del modelo neoliberal, hacia una planificación regional. Un aporte polanyiano, en Iconos, *Revista de Ciencias Sociales, num 48, Quito, pp.149-153 Ibid, pág 140.*

10mo Aniversario IPNUSAC

La seguridad democrática en la Agenda Estratégica Nacional

Edgar Celada Q.

Resumen

El artículo se refiere a cuatro de los diez grandes ejes temáticos abordados en la mesa sobre Seguridad democrática, que hizo parte de la consulta académica convocada en febrero de 2019 por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y a partir de la cual, bajo la coordinación del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales, se elaboró el documento "Agenda Estratégica Nacional 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala". Aunque la construcción de una agenda de la seguridad democrática no escapa a ciertos dilemas metodológicos, se sostiene que es relativamente fácil encontrar consensos en torno a los supuestos que den fundamento al acuerdo sobre qué es imprescindible hacer y con qué prelación, así como a los referentes conceptuales desde los cuales se propone una agenda que, por razones de espacio, aquí se restringe a los ámbitos de la institucionalidad pública de seguridad, la reforma policial, la investigación criminal puesta al servicio de la persecución penal del delito, así como las necesarias políticas y acciones públicas para la prevención de la violencia y el delito. Cierra con propuestas puntuales relativas a la atención y protección de las víctimas del delito.

Palabras clave

Derecho a la seguridad y la justicia, seguridad democrática, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Acuerdos de Paz, fortalecimiento institucional.

Abstract
The article refers to four of the ten major themes addressed in the bureau on Democratic Security, which was part of the query academic convened in February 2019 by the Higher University Council of the University of San Carlos of Guatemala, and from which, under the coordination of the Institute of Analysis and Research of the national problems, has prepared the document "National Strategic Agenda 2020-2024, a proposal from the University of San Carlos of Guatemala. Although the construction of a democratic security agenda does not escape certain methodological dilemmas, it is argued that it is relatively easy to find consensus on the assumptions that give the basis for the agreement on what is essential to do and with what priority, as well as the conceptual references from which an agenda is proposed which, for reasons of space, is restricted here to the areas of public security institutionality, police reform, criminal investigation put at the service of persecution criminal offences, as well as the necessary public policies and actions for the prevention of violence and crime. Closes with proposals relating to the care and protection of victims of crime.

Keywords
The right to safety and justice, democratic security, Law framework of the National System of security, Peace Agreements, institutional strengthening.

Introducción

Como se ha dicho en el artículo que abre esta sección de la revista, es necesario tener una visión holística e integradora de la agenda estratégica nacional, comprendiendo que esta última es más que la suma de agendas sectoriales o temáticas. Cualquier propuesta de agenda, tenga pretensiones totalizadoras o se restrinja a ámbitos más reducidos, debe ser necesariamente discriminadora: está forzada a establecer prelaciones puesto que, cuando se prioriza todo, no se prioriza nada. Además, esa prelación viene dictada por las exigencias del momento histórico que vive el país y estas, a su vez, de la comprensión de que tales exigencias derivan del diagnóstico sobre la realidad que se pretende transformar. Y, en lo que parece ser un círculo sin solución, en Guatema-

la la queja constante es que el país está "sobrediagnosticado", esto es, que hay un conocimiento suficiente de los problemas por resolver y que la dificultad estriba precisamente en la definición de las prioridades: ¿qué debe hacerse antes y qué después? y ¿cómo encadenar de manera virtuosa la atención de los varios componentes, globales, sectoriales y particulares, de la problemática a resolver?

La construcción de una agenda de la seguridad democrática, y su formulación discursiva, no escapa de estos dilemas metodológicos, pero desde algún punto debe partirse. Afortunadamente, también es relativamente fácil encontrar consensos en torno a los supuestos que den fundamento al acuerdo sobre qué es imprescindible hacer y en qué orden o prelación. Hay una síntesis diagnóstica ampliamente compartida, como pudimos comprobar en la mesa correspondiente en la consulta convocada por el Consejo Superior Universitario de la USAC el 25 y 26 de febrero pasado. Los participantes concordaron en que en el país se vive una grave vulneración crónica del derecho humano a la seguridad y la justicia, reconocido por la Constitución Política de la República de Guatemala: derecho negado por los altos índices de criminalidad e impunidad, percibido como uno de los problemas principales del país y la comunidad desde hace muchos años;[1] constataron que las instituciones del Estado encargadas de la seguridad y la justicia son débiles, y carecen de la confianza ciudadana y de políticas públicas eficaces para revertir esa situación. Adicionalmente se aprecia que la institucionalidad pública de seguridad y justicia ha sido afectada por la crisis política e institucional reciente, que las pone en riesgo de retroceder en los pocos logros alcanzados en esta materia.

1. En un estudio de opinión pública realizado por la empresa Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S.A (CID/Gallup Latinoamérica, abril de 2019) la seguridad ciudadana se posicionó, con 24 por ciento, como el principal problema nacional y en el mismo lugar como principal problema de la comunidad, con 19 por ciento, seguido en ambos casos por el desempleo, con 22 y 18 por ciento, respectivamente.

También hay un amplio consenso en cuanto a los referentes conceptuales y programáticos que deben guiar la formulación de esa agenda, desarrollándolos para las condiciones actuales del país, especialmente: el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (SICA, 1995); los Acuerdos de paz de 1996 (especialmente el "Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática" septiembre de 1996); la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Congreso de la República, 2008) y los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 (ONU, 2018), de manera particular el objetivo 16 referido a la "promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles" (ONU, pág. 71).

En este artículo se retoman solamente cuatro de los ejes temáticos abordados en la referida mesa del 25 y 26 de febrero, dado que el espacio disponible no permite abordar o reproducir toda la riqueza del intercambio de información, análisis y propuestas aportadas por las y los especialistas convocados. Adicionalmente, el autor remite a artículos previos sobre la agenda de la seguridad, publicados en Revista Análisis de la Realidad Nacional en sus ediciones impresas números 18 (octubre/diciembre de 2016) y 26 (octubre/diciembre de 2018), en los cuales se esbozan algunas de las ideas que se desarrollan en este trabajo, pero notablemente enriquecidos por los aportes recibidos en la citada mesa. No está demás decir que las virtudes de esos planteamientos se deben, en primer lugar, a las reflexiones expertas, en tanto que eventuales debilidades que las y los lectores encuentren en las páginas siguientes son asumidas por quien escribe.

Empezar por la institucionalidad

Con la firma de los acuerdos de paz, y particularmente con el ya citado Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, Guatemala se dotó de una agenda nacional de seguridad democrática, cuyos contornos fuero delimitados por el Es-

tado guatemalteco al suscribir, en 1995, el Tratado Marco sobre Seguridad Democrática en Centroamérica. En los años posteriores a 1996 hubo avances en el desarrollo conceptual y en la aplicación de la seguridad democrática, que alcanzó un momento cúspide con la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (LMSNS). Sin embargo, el proceso de asimilación y práctica de este paradigma de la seguridad ha sido sinuoso y en años recientes ha sentido los efectos de la crisis política e institucional que vive el país. De ahí la preeminencia estratégica de la institucionalidad en una agenda nacional de seguridad: una institucionalidad civil, desmilitarizada y democrática.

De ahí la necesidad de restablecer el espíritu y la letra de la LMSNS, particularmente en el desempeño del Consejo Nacional de Seguridad (CNS), su Secretaría Técnica y otras instancias con funciones específicas (como la Comisión de Asesoramiento y Planificación y el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad). Debe rectificarse en el uso del CNS como parapeto institucional para determinaciones antojadizas y casuísticas sobre presuntas amenazas a la seguridad de la nación, recordando su función estratégica de identificar con objetividad y profesionalismo la agenda de riesgos y amenazas, a partir de la cual deben trazarse las orientaciones básicas para la acción coordinada del Sistema Nacional de Seguridad (SNS).

En la línea de una reforma estratégica de las instituciones de seguridad, el Ministerio de Gobernación debería reorganizarse, eliminar consultorías y puestos de consejería con funciones no transparentes, enfatizar en la profesionalización, el mérito y la carrera de servicio –debidamente regulada– de los funcionarios del ministerio. Igualmente, debe hacerse transparente y no discrecional el uso del presupuesto asignado a la cartera.

Las anteriores deberían ser acciones inmediatas, de cortísimo plazo. Pero, con un sentido estratégico de mediano y largo plazos, debe retomarse y llevarse a término, con amplia participación social, el debate sobre la creación del Ministerio de Seguridad Ciudadana o Ministerio del Interior, que tenga a su cargo la coordinación institucional y de políticas

públicas en materia de seguridad ciudadana, entre ellas lo referente a la Policía Nacional Civil, inteligencia civil, coordinación y apoyo a la investigación criminal, prevención de la violencia y el delito, control de armas y municiones, control de servicios privados de seguridad. Debe resolverse sobre la separación de funciones ajenas a la seguridad ciudadana, incluyendo las de representación presidencial en los departamentos (gobernaciones departamentales), las de escribanía, publicación del Diario de Centro América, dirección de la Tipografía Nacional, entre otras.

Es al mismo tiempo apremiante como estratégico establecer sólidos procesos de carrera profesional en todas las instituciones de seguridad ciudadana, asentados en sus normativas específicas pero también formando parte de una profunda reforma del servicio civil, aplicable al conjunto de dependencias del Estado. Deben revertirse los procesos de desinstitucionalización que han interrumpido los ascensos por mérito, capacidad y profesionalización, que han tenido lugar en muchas entidades del Estado especializadas en asuntos de seguridad y que las han debilitado, al desaprovechar experiencias positivas, buenas prácticas y esfuerzos (tantos institucionales como personales) de elevación de las capacidades y la especialización. Debe aplicarse el espíritu y la letra de la LMSNS en esta materia, específicamente los artículos 14, 15 y 16, en los cuales se norma la carrera profesional del Sistema Nacional de Seguridad, la obligatoriedad de la formación profesional y el establecimiento e impulso de los sistemas de carrera profesional en las entidades que hacen parte del SNS.

El fortalecimiento estratégico de las instituciones de seguridad pasa por el establecimiento de mecanismos de control y contrapeso democráticos, en relación con los cuales es fundamental el restablecimiento del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), contemplado en los Acuerdos de Paz y de accidentada existencia durante los gobiernos de Oscar Berger y Álvaro Colom, pero sepultado por el de Otto Pérez Molina. De inicio debería restablecerse la vigencia del Acuerdo Gubernativo 115-2004 que dio vida al CAS, pero también debería trabajarse por su institucionalización por vía legislativa, como una instancia "representativa de la diversidad económica, social, profesional, académica, ét-

nica, política y cultural de Guatemala", que ofrezca a la presidencia de la República "estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país" (Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática; compromiso 20). También en la línea de los controles democráticos es necesario elevar el protagonismo de las comisiones legislativas correspondientes (Seguridad nacional y Gobernación, o las extraordinarias que se creen) en la fiscalización del trabajo de las instituciones integrantes del SNS.

Reforma policial y fortalecimiento de la Policía Nacional Civil

Los Acuerdos de Paz incluyeron la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) cuya construcción, a lo largo de 22 años, tuvo tropiezos grandes que la llevaron a ser parte de los problemas de seguridad en el país, y no su solución; de ahí que en 2009 se inicia un proceso de reforma que tuvo logros importantes en la ruta de la rectificación, pero que está inconcluso y con graves riesgos de ser revertido. Por ello, uno de los componentes fundamentales de la agenda de seguridad es continuar el proceso de reforma en dirección de fortalecer a la PNC.

Esto incluye, en materia legislativa, dos pasos que se complementan entre sí: de una parte retomar y actualizar, con amplia participación de la institución policial, ciudadana y académica, la discusión y aprobación de una nueva Ley Orgánica de la PNC. Al mismo tiempo debe promoverse, en el marco de un renovado debate sobre reformas constitucionales urgentes, la elevación de la PNC a una institución con rango constitucional, tal cual ocurre con otras entidades como el Ejército de Guatemala, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Ministerio Público.

Dado que la reforma policial es un proceso estratégico de mediana y larga duración, la Comisión Nacional de Reforma Policial (CNRP) debe institucionalizarse mediante un decreto emitido por el Congreso de la República. En tanto eso ocurre, debe extenderse la vigencia del Acuerdo Gubernativo 361-2010 que crea la CNRP, introduciendo ajustes para que en ella participen, además del

comisionado presidencial, el ministro de Gobernación y el director general de la PNC. Es necesario que la transformación de la institución sea un proceso del que se apropien los integrantes de la PNC, para lo cual deben crearse mecanismos de socialización que transformen la cultura institucional y fortalezcan el sentido de pertenencia a una institución de servicio, comprometida con el respeto de los derechos humanos y reconocida por la población.

Para lograr lo anterior es necesario que se emprenda, con sentido de urgencia, el proceso de dignificación del servicio y la carrera policial, que históricamente ha sido minusvalorado por todos los gobiernos, militares o civiles. Para empezar, es necesario restablecer el desarrollo de la carrera policial, la cual fue interrumpida en 2018-2019 a través de inexplicados cambios en los mandos, y que echaron por el suelo los logros que se venían teniendo en esta materia.[2] Dicho de otro modo, se deben erradicar las promociones por conveniencias políticas, apegándose al mérito, la experiencia acumulada dentro de la institución y la formación profesional.

Lo anterior está relacionado con los criterios de integración de la PNC, en los cuales debe incluirse la pertinencia cultural y de género. Dado el carácter multiétnico, plurilingüe y multicultural del país, es deseable que los integrantes de la PNC presten servicio prioritariamente en sus áreas lingüísticas de origen, para acercar la institución policial a la población a las cuales sirve. En el mismo sentido, la PNC debe tener mayor presencia femenina, además de impulsar políticas de igualdad de oportunidades en el marco de la carrera policial, incluyendo el máximo de respeto a las mujeres policías.

También en la línea de fortalecimiento institucional, no está demás insistir en que la única vía de ingreso a la PNC y a la carrera policial es y debe seguir siendo la Academia de la Policía Nacional Civil, por lo cual es necesario revisar, fortalecer e implementar un efectivo y permanente proceso de reclutamiento, revisión de antecedentes y selección de los nuevos

2. Sobre los cambios ocurridos en la PNC, véase FOSS, 2018.

aspirantes a ingresar a la PNC. Igualmente se debe fortalecer la Escuela Superior de Formación de Oficiales, alentar la profesionalización y la especialización de oficiales superiores y comisarios. Debe hacerse énfasis en la asimilación de los principios doctrinarios de la seguridad democrática y tanto en esta escuela como en la Academia de la PNC debe ser fortalecido el contenido curricular sobre derechos humanos.

Es crucial dar énfasis especial al mejoramiento de las condiciones salariales, las prestaciones personales y familiares, así como el conjunto de condiciones de trabajo (vivienda, indumentaria, equipo) de los integrantes de la PNC. Y tan importante como lo anterior es emprender una acción permanente para la depuración de la entidad policial, lo que a su vez supone el fortalecimiento de la Inspectoría General de la PNC (como parte de la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, creada por la Ley Marco del SNS), así como la Oficina de Responsabilidad Profesional.

En paralelo con el fortalecimiento de la PNC como un pilar estratégico en la promoción de la seguridad ciudadana, debe fortalecerse la capacidad del Ministerio de Gobernación y de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada (DIGESSP) para ejercer control sobre el funcionamiento, operaciones, armamento y personal de las empresas de seguridad privada. Para reforzar la capacidad regulatoria estatal, es necesario realizar un censo confiable de la fuerza armada de que disponen esas empresas. Asimismo, deben elevarse los estándares de contratación y capacitación de los agentes, mandos y oficiales de las empresas, con la debida supervisión de la DIGESSP. Finalmente, en este ámbito, debe avanzarse hacia la eliminación de las empresas no reguladas, impulsando un plan realista con tiempos precisos para lograr ese objetivo, a fin de recuperar la capacidad estatal para ejercer el monopolio y el uso legítimo de la fuerza armada.

Investigación criminal y persecución penal del delito

Las tasas de criminalidad en el país se mantienen altas, al punto que se considera a Guatemala como uno de los países más violentos del continente. Aunque ha habido

mejoras en algunos índices, es de alta prioridad fortalecer la investigación criminal y mejorar la capacidad de la persecución penal de las conductas delictivas. Esta sigue siendo una de las grandes asignaturas pendientes del Estado guatemalteco, el cual falla por omisión y de este modo violenta, también, el derecho humano a la seguridad y la justicia.

La impunidad alimenta el clima de inseguridad, de ahí que uno de los grandes rubros en este ámbito es el fortalecimiento del Ministerio Público (MP), cuya independencia debe ser garantizada. Es necesario ampliar la cobertura territorial del MP, aplicar un plan de expansión y creación de nuevas agencias fiscales y fiscalías especializadas, así como incrementar sus recursos financieros, técnicos y materiales, para contribuir a elevar su eficiencia en la persecución penal del delito.

Al igual que en otras instituciones, es necesario fortalecer los procesos de profesionalización (especialmente en investigación criminal) y garantizar el desarrollo pleno de la carrera fiscal, basada en la experiencia acumulada, el mérito y la capacitación profesional de los integrantes del MP. En tal sentido, deben apoyarse a fiscales y auxiliares fiscales en relación con la Ley de criminalidad organizada, incluyendo estándares internacionales para la investigación criminal.

Es fundamental promover y lograr la coordinación interinstitucional para la investigación criminal. En tal sentido debe darse vida y funcionalidad a la Comisión Nacional encargada de las coordinaciones interinstitucionales necesarias para impulsar la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala. En cumplimiento de esta, debe crearse, a través de un decreto legislativo, el Consejo del Sistema Nacional de Política Criminal en ese documento avalado por los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial en 2016.

Asegurar la coordinación entre las diversas instancias de investigación criminal (MP, PNC, INACIF), así como entre las instituciones de justicia (MP, PNC y OJ). En particular, fortalecer la cooperación y coordinación interinstitucional, incluyendo profesionalización y especialización, entre el MP y la PNC para mejorar las labores de investigación criminal. Se deben

compartir protocolos y estudios entre las instituciones, con el fin de lograr procedimientos estandarizados. Por ejemplo, protocolos para la atención e investigación y persecución penal de delitos sexuales, femicidio y violencia contra la mujer, o protocolos para la investigación y persecución penal de delitos contra defensores de derechos humanos.

Es necesario revisar, actualizar y/o derogar el Decreto 15-2012 por el cual se crea la Dirección General de Investigación Criminal dentro del Ministerio de Gobernación, en consonancia con la reforma profunda de este último, el desarrollo de la reforma policial y las necesidades de mejora de la investigación criminal.

El Estado guatemalteco debe apostar a fondo por incorporar tecnología avanzada en los procesos de investigación criminal, lo cual incluye formación de especialistas, inversión en equipo y esfuerzos institucionales para producir cambios en la cultura y los paradigmas de la investigación. Deben desarrollarse capacidades para la investigación criminal en el ámbito de las tecnologías de la comunicación y la información (ciberseguridad) y la capacidad para la persecución de los delitos informáticos.

En línea con lo anterior, es imprescindible fortalecer los sistemas informáticos de las instituciones de seguridad y justicia; desarrollar sus sistemas de captación y procesamiento de información, con énfasis en la producción de estadísticas confiables relacionadas con seguridad y criminalidad.

En materia de investigación criminal es clave fortalecer las capacidades profesionales, técnicas y tecnológicas del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), dotándolo de los recursos necesarios para su eficiente funcionamiento en apoyo técnico y científico a la investigación y persecución penal del delito. En congruencia, se deben agilizar los procesos y mejorar los canales interinstitucionales de comunicación, de manera que se facilite, por ejemplo, el acceso del INACIF a las huellas balísticas de las armas de fuego, registradas en la Dirección General de Control de Armas y Municiones.

Desarrollo humano y prevención de la violencia y el delito

Tanto en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (SICA, 1995) como en el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (Gobierno de Guatemala/URNG, 1996) se plantean visiones integrales de la seguridad, que incluyen el reconocimiento del vínculo entre la seguridad humana, el desarrollo económico-social y el goce de los derechos humanos, lo que implica también el desarrollo de políticas públicas y acciones de prevención de la violencia y el delito, así como, consecuentemente, la responsabilidad del Estado ante quienes han sufrido la vulneración de esos derechos a causa de la violencia y la criminalidad.

Esas visiones deben ocupar un lugar preeminente en una agenda de seguridad democrática, y por consiguiente es necesario que las instituciones del Estado recuperen la dimensión estratégica del vínculo entre desarrollo humano y seguridad humana con la garantía de la seguridad de las personas y su bienes, recordando que el modelo centroamericano de seguridad democrática se "sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas" (SICA, 1995).

Lo anterior implica establecer enfoques transversales de derechos humanos, de género y de pertinencia cultural, que tiendan a modificar los patrones culturales misóginos y racistas, a través de procesos educativos orientados a la apropiación de derechos y a deconstruir patrones culturales, así como a través de la sanción jurídica y social a quien transgreda la ley. Es igualmente imprescindible la promoción coordinada y articulada, por parte de las instituciones del Estado, de una cultura de paz, de solidaridad social y de diálogo para desincentivar la comisión del delito.

De manera específica, se deben desarrollar procesos y mecanismos para promover un modelo integral de prevención de la violencia y del delito en el ámbito territorial (local/municipal), incorporando a instancias municipales, locales y comunitarias, incluyendo al sistema de consejos de desarrollo.

Es necesaria la reactivación, fortalecimiento y generalización del Servicio Cívico Social, conforme el espíritu y la letra del Decreto 20-2003, con vistas a crear oportunidades laborales y de servicio comunitario a los jóvenes. Además, el Estado debe hacer una fuerte inversión en la niñez, la adolescencia y la juventud, en educación, salud, trabajo, desarrollo, satisfactores básicos. Impulsar políticas y programas que permitan a la adolescencia y a la juventud tener opciones de realización humana, que canalicen su energía creadora y las alejen del enrolamiento en las pandillas o el involucramiento en actividades delictivas, especialmente el narcotráfico.

Deben desarrollarse y aplicarse modelos específicos de prevención de la violencia y los delitos que afectan a la niñez, adolescencia y la juventud; a las mujeres y a los defensores de los derechos humanos. Esos modelos deben derivar hacia políticas públicas sectoriales y programas impulsados por las instituciones según sus áreas de especialización, como la Conaprevi y Conjuve. Es necesario que la PCN retome el protocolo de actuación en violencia intrafamiliar / doméstica.

También en la línea de la prevención es necesario fortalecer la aplicación de la legislación existente sobre armas de fuego y municiones, incluyendo concretar el paso aún pendiente hacia el traslado del control civil de la Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM). Asimismo, se debe impulsar una política pública y acciones para el control de armas de fuego y municiones; concretamente, desarrollar y aplicar planes focalizados de desarme. Lo anterior implica, también, desarrollar planes y operaciones para controlar el tráfico ilícito de armas de fuego y municiones; fortalecer la supervisión de las empresas importadoras y distribuidoras de armas de fuego y municiones, conforme la legislación vigente.

Atender a las víctimas de la violencia y el delito

Las medidas propuestas en los apartados anteriores (fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad, reforma policial y fortalecimiento de la PNC, mejoras en la investigación criminal y en la persecución penal del delito, así como políticas y acciones de prevención) deberían ofrecer resultados para mejorar el goce del derecho humano a la seguridad. Sin embargo, como lo demuestra la prolongada duración del clima de inseguridad en el país, durante mucho tiempo seguirá habiendo víctimas de esa situación y es necesario que el Estado asuma responsabilidades para incrementar radicalmente la atención, protección y resarcimiento de quienes han sufrido por efecto de la criminalidad.

En relación con esto, es necesario superar los obstáculos legislativos y de otro tipo que han frenado la creación y el funcionamiento del Instituto Nacional de Atención a las Víctimas del Delito y la Violencia, como ente responsable de impulsar la política pública en esta materia. En otras palabras, se requiere que cobre plena vigencia el Decreto 21-2016, Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito (Congreso de la República, 2016). Entretanto y complementariamente, es necesario fortalecer las unidades, sistemas o modelos de atención integral a las víctimas del Organismo Judicial y del MP. También, desarrollar programas de cooperación y apoyo con organizaciones no gubernamentales especializadas en la atención y apoyo a las víctimas de la violencia y la criminalidad (como el Centro de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia, CAIMUS).

En esta línea, y reconociendo la especificidad de la materia, debe fortalecerse en el MP el programa de protección a testigos, muchos de quienes, a su vez, son víctimas de la violencia y el delito.

Referencias bibliográficas

Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (2009). Guatemala. Accesible en http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Acuerdo%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Justicia.pdf

Celada, E. (2018). Seguridad ciudadana: aportes para una agenda mínima, en *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición impresa No. 26. Octubre-diciembre de 2018, págs. 91-111.* Accesible en http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/02/Revista-26-Final-imprenta.pdf

Celada, E. (2016). Reforma en seguridad ciudadana, en *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición impresa No. 18; octubre-diciembre de 2016, págs. 101-116.* También accesible en http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2016/12/IPN-RI-18.pdf

Congreso de la República de Guatemala (2016). Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito. Decreto 21-2016. Accesible en http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20compilaciones/Compilacion%20Leyes%20Penales/expedientes/19_LeyOrganicaInstitutoAAVD.pdf

Congreso de la República de Guatemala (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 18-2008. Accesible en http://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/ley_marco_d018-2008.pdf

Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo (2019). Opinión Pública Guatemala: Camino a las elecciones. Abril de 2019. Versión digital. Guatemala: CID/Gallup Latinoamérica.

Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2018) Situación de la Policía Nacional Civil en Guatemala. Guatemala: FOSS.

Gobierno de Guatemala/Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996). Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Ciudad de México, 19 de septiembre de 1996. Accesible en http://www.sepaz.gob.gt/Accesoalainformacion/index.php/79-acuerdos-de-paz/96-acuerdo-sobre-el-fortalecimiento-del-poder-civil-y-funcion-del-ejercito-en-una-sociedad-democratica

Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3) Santiago de Chile: CEPAL.

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)/Cumbre de presidentes de Centroamérica (1995). Tratado marco sobre seguridad democrática en Centroamérica. San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995. Accesible en http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp

10mo Aniversario IPNUSAC

El camino para la independencia judicial

Lizandro Acuña

Resumen

El artículo desarrolla contenidos del eje Seguridad democrática, justicia y legalidad, con insumos aportados por los asistentes a las mesas de trabajo realizadas el 25 y 26 de febrero de 2019. Aquí se desarrolla específicamente el sub-eje de reforma constitucional, priorizando la reforma al Organismo Judicial con énfasis en la independencia judicial y la inclusión de la carrera judicial en la Carta Magna, sobre las premisas de lo probable (que se puede realizar) y lo posible (lo que puede incluirse), por medio de consensos.

Palabras clave

Independencia judicial, reforma constitucional, comisiones de postulación, Organismo Judicial, Constitución Política de la República de Guatemala.

Abstract
The article develops contents of the axis Democratic security, justice and legality, with supplies provided by the attendees of the working tables made on 25 and 26 February 2019. Here are developed specifically the sub-axis of constitutional reform, giving priority to the reform of the Judiciary with emphasis on judicial independence and the inclusion of the judicial career in the Magna Carta, on the premises of the probable (which can be done) and possible (what can be included), by means of consensus.

Keywords
Judicial independence, constitutional reform, application fees, Judicial Body, Constitution of the Republic of Guatemala.

Independencia judicial

Antes de iniciar el análisis es importante tener claro qué entendemos por independencia judicial. Nos apoyamos en lo dicho por académicos que han estudiado a profundidad el tema. Así, Manuel Ossorio asegura que "la independencia de los jueces es tan fundamental, que de modo rotundo puede afirmarse que, allí donde no existe, no hay una verdadera administración de justicia" (Ossorio, 1987, pág. 375).

Lo dicho por Ossorio puede entenderse en sentido amplio, de manera que incluye al Organismo Judicial como uno de los tres poderes del Estado y por lógica a los magistrados. Ossorio hace una importante reflexión al referir que donde no existe la independencia judicial no puede garantizarse una verdadera administración de justicia. Ambos supuestos van relacionados, de manera que la administración de justicia se garantiza si existe independencia judicial.

En relación al tema, Vargas en su investigación "Sistema de elección de magistrados(as): talón de Aquiles de la justicia costarricense" refiere a Zambrana, quien señala, "el peligro para la democracia en general y para la administración de justicia en particular, la injerencia del Poder Legislativo en el nombramiento de los altos jerarcas del Poder Judicial" (Vargas, 2018, pág. 75). Es decir, encontramos que la administración de justicia no puede garantizarse si existe injerencia del Organismo Legislativo en los nombramientos de los magistrados, coartando la independencia judicial.

Por su parte, García Laguardia, en entrevista concedida a *Plaza Pública* sobre la reforma constitucional contundentemente refiere que "las reformas a la Constitución que se discuten en la actualidad, deben ser aprobadas por el Congreso. No hacerlo, sería tanto como perpetuar el secuestro de la justicia en manos de políticos y criminales" (Arrazola, 2016). Estamos frente al criterio de uno de los más sobresalientes y notables estudiosos del derecho constitucional del país, quien reconoce la necesidad de hacer cambios a la Constitución. García Laguardia ratifica lo expresado por los juristas citados y advierte que, para alcanzar la reforma debe existir compromiso, madurez y voluntad política del Congreso de la República.

Los países de Latinoamérica, especialmente los centroamericanos, sientan las bases de sus gobiernos en la teoría de la división de poderes propuesta por Montesquieu, clasificando los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con funciones autónomas. Esta forma de Estado la define la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 157 al 222. La división de poderes, cuya esencia radica en generar un balance y equilibrio en las decisiones de los tres organismos de Estado, es un mecanismo para evitar las arbitrariedades y abusos.

En relación al sistema de justicia, ese modelo, en Guatemala, no presenta los mejores resultados; la división de poderes ha ido más allá de ser una función administrativa de peso y contrapeso; se ha convertido en una intromisión, abuso de poder y sometimiento de un organismo a otro. Retomando lo expresado por los estudiosos citados, el modelo actual para elegir a magistrados es perverso pues la in-

jerencia del Organismo Legislativo en esos nombramientos somete al Organismo Judicial al estricto control no solo de los diputados, sino también de elites económicas, políticas y otros grupos de poder, considerando la relación del Congreso con ellos, generando un peligro latente para el estado de derecho y la democracia del país.

Considerando e interpretando el pensamiento de los académicos citados, se refuerza la conclusión sobre la necesidad de proponer cambios al sistema actual en la elección de magistrados. Por lo extenso de los temas, se desarrolla aquí la propuesta de reforma a la Constitución para elegir a magistrados de las Cortes de Apelaciones del país, de manera que se alcance la independencia del Organismo Judicial, bajo un modelo que garantice su autonomía e imparcialidad.

Aportes para la construcción de una Agenda Estratégica

La reforma de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, efectuada en 1993, fue parte de una transición de la Carta Magna a un estado democrático y de derecho; los cambios fueron acotados al sistema de teoría de pesos y contrapesos, con el objetivo de generar un balance en los procesos de elección y nombramiento de funcionarios públicos.

A más de dos décadas de aquella reforma constitucional, se considera que los cambios a la ley ordinaria no han dado resultados que permitan alcanzar cambios significativos en el sistema, que garantice la independencia de jueces y magistrados. El mecanismo de comisiones de postulación se ha visto frágil: la politización y manipuleo en esos procesos hace necesario generar cambios estructurales a la ley ordinaria, de la mano con la reforma Constitucional, con el propósito de despolitizar y sanear el sistema de justicia actual, garantizando su fortalecimiento e independencia.

Lo anterior fue uno de los aspectos analizados en la mesa sobre Seguridad democrática, justicia y legalidad, que hizo parte del ejercicio convocado por el Consejo Superior Universitario (CSU) a través del Instituto de Análisis en Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC),

para recabar insumos hacia la construcción de la Agenda Estratégica 2020-2024.[1]

En la mesa específica de justicia se abordaron cinco sub-ejes:

1. Reforma constitucional;
2. Independencia judicial;
3. Fortalecimiento del sistema de justicia;
4. Sistema penitenciario; y
5. Mora judicial.

El resultado fue favorable, se obtuvo de los asistentes aportes a la reflexión y propuestas de solución a los problemas planteados, apuntando a su implementación en una línea de tiempo a corto, mediano y largo plazos.

Reforma constitucional

Retomando el fondo de este análisis, se desarrolló el sub-eje de reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala en materia de justicia, análisis dirigido a considerar cambios a la parte orgánica del texto constitucional, referidos al Organismo Judicial. Esta reforma se vincula con los incisos 16.5, "Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas" y el 16.6 "Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas", ambos incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). (Naciones Unidas-CEPAL, 2016, pág. 40).

Es necesario señalar que la Reforma Constitucional va de la mano con el eje de fortalecimiento institucional, seguridad y justicia, que consiste especialmente en la reducción de la corrupción y el soborno en todas sus formas (Plan Nacional de Desarrollo, 2014). Asimismo, los Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional

1. Las mesas de trabajo se realizaron el 25 y 26 de febrero del año en curso, en cumplimiento del Acuerdo del CSU en el punto segundo inciso 2.1 del Acta 4-2019, de fecha 30 de enero de 2019, y como resultado de la consulta y aportes de los egresados universitarios convocados, bajo la responsabilidad del IPNUSAC se publicó el documento *Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala.*

Guatemalteca (URNG), especialmente el Acuerdo sobre las Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (Estocolmo, Suecia, 7 de diciembre de 1996), el cual establece el compromiso del Estado de Guatemala de realizar cambios a la Carta Magna.

La base para generar la discusión de este tema fueron los 10 ejes contenidos en la Iniciativa 4387, presentada por la Universidad de San Carlos de Guatemala en consorcio con la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y la Universidad Rafael Landívar (URL).[2] El análisis se enfocó principalmente en el tema de independencia judicial, en su relación con la carrera judicial y la elección de magistrados de Cortes de Apelaciones.

En este artículo se aborda la reforma a la Carta Magna desde la prospectiva, es decir, se parte de lo presente (sistema actual), y las consecuencias hacia el futuro de no realizarse los cambios a la Constitución Política; ubicando a la carrera judicial en lo probable que, según la Real Academia Española de la Lengua (RAE), se entiende como todo lo *que se funda en razón prudente.* Según la RAE prospectiva "…se refiere al futuro o trata de conocerlo anticipadamente mediante la proyección de datos del presente…" (2019), en esa secuencia analizamos la carrera judicial como parte de la independencia judicial, partiendo del presente con una proyección a futuro de las implicaciones que se puedan originar de no darse cambios de fondo en la Constitución Política.

Prospectiva del problema de comisiones de postulación

Lo probable

Es importante indicar que en la Constitución de 1985 se le da la facultad al gremio de abogados de participar en las Comisiones de Postulación con el fin de designar la nómina de aspirantes a Magistrados de Corte de Apelaciones; en ese momento solo

2. Se titula oficialmente Iniciativa que dispone aprobar la reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala. (Congreso de la República de Guatemala, 2011).

existían cuatro universidades en el país. La idea consistió en despolitizar el proceso y crear un filtro que permitiera seleccionar a los profesionales más idóneos, para luego presentar la nómina al pleno del Congreso de la República y que este organismo procediera a elegir a los juristas que integran las Cortes en el Organismo Judicial.

Con esa visión nace a la vida jurídica el Decreto 19-2009 del Congreso de la República, Ley de Comisiones de Postulación, que establece el procedimiento de selección de los nominados en el tema que nos ocupa.

El número de postuladores en el momento de entrada en vigencia de la ley de Comisiones de Postulación era prudente, la misma se integró de la siguiente manera:

- Un representante de los rectores de las universidades del país, quien la preside;

- Los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país;

- Un número equivalente de miembros electos por la asamblea general del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG) y;

- Por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

En total 13 profesionales integraban las primeras Comisiones de Postulación, lo que permitió un equilibrio en el sistema, que duró poco. Pronto se reflejaron intereses en mediar en la integración de las Comisiones de Postulación; la primera maniobra de algunos grupos fue constituir universidades privadas con un propósito bien definido, crear facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales; lo que les permitiría tener una cuota de participación en las Comisiones de Postulación. De trece comisionados en el año 2014, las Comisiones de Postulación se integraron posteriormente hasta con 34 comisionados, siendo uno de los factores que marcó la duda sobre la eficacia de este mecanismo para elegir la nómina de candidatos a magistrados de las Cortes de Apelaciones.

El incremento de decanos obviamente eleva el número de miembros electos por la asamblea general del CANG y de los representantes electos por los magistrados de la CSJ, conforme a lo preceptuado en el artículo 217 constitucional.[3] Esto empieza a tener efectos negativos contaminando el trabajo de las Comisiones de Postulación. Los intereses sectoriales, políticos y personales comienzan a manifestarse. El triángulo estratégico empieza a injerir en tres grupos: los operadores de justicia que designan a postulados, el sistema político con negociaciones entre algunos comisionados y magistrados, y sectores económicos interesados.

El surgimiento de esas coaliciones ha dado como resultado que los comisionados comprometidos respondan a intereses de sus cabilderos con propósitos bien claros: negociaciones, beneficios personales y control de las cortes del país, lo que les garantiza impunidad, principalmente por las pactos derivados de reelecciones, algo que lacera, daña y pone en riesgo el estado de derecho, considerando que los jueces y magistrados únicamente se deben al respeto y sometimiento de la Constitución y las leyes.

En este tema es importante reflexionar respecto al diseño actual del procedimiento para elegir a los magistrados de las altas cortes del país, que tienen la responsabilidad de administrar justicia sin condiciones, distinciones ni preferencias. El diseño actual no representa confianza y credibilidad en

3. Artículo 217.- Magistrados. Para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, se requiere, además de los requisitos señalados en el artículo 207, ser mayor de treinta y cinco años, haber sido juez de primera instancia o haber ejercido por más de cinco años la profesión de abogado. Los magistrados titulares a que se refiere este artículo serán electos por el Congreso de la República, de una nómina que contenga el doble del número a elegir, propuesta por una comisión de postulación integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, un número equivalente de miembros electos por la asamblea general del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La elección de candidatos requiere el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.

los ciudadanos, eso hace necesario realizar una cirugía que ataque el problema de fondo, permita sanear y oxigenar el sistema de justicia, garantice la independencia de los operadores de justicia desde jueces de paz, magistrados de cortes de Apelaciones y magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En la misma línea, el modelo actual para integrar las comisiones de postulación presenta un problema de rango constitucional, el artículo 217 de la Carta Magna establece cómo se integra actualmente la Comisión de Postulación para elegir a los magistrados de Cortes de Apelaciones, identificando el supuesto que posiblemente genere incompatibilidad en la integración de dicha comisión con el crecimiento de los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias jurídicas y Sociales de las universidades del país, al establecer:

> Un número equivalente de miembros electos por la asamblea general del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La elección de candidatos requiere el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión… (Corte de Constitucionalidad, 2016).

Interpretando el texto del artículo en referencia, a mediano o largo plazos la Comisión de Postulación no podría integrarse según el texto del artículo 214 de la Carta Magna, el cual reza que "La Corte Suprema de Justicia se integra con trece magistrados, incluyendo a su presidente", previéndose que a futuro se generaría una disparidad en número de comisionados y al momento de votar. De la manera que está regulado, el número de los decanos de Derecho de las universidades del país se ha incrementado constantemente y por equivalencia los miembros electos por la asamblea general del CANG. Entender el vacío obligaría la reforma del artículo 217, por el hecho de que los trece magistrados de la CSJ serían superados en número.

Lo posible

La carrera judicial en la reforma constitucional

Actualmente la carrera judicial está regulada en el Título III Capítulo I del Decreto 32-2016 del

Congreso de la República, Ley de la Carrera Judicial, la cual está desarrollada por una ley ordinaria, que en los artículos 15 y 21 delimita el alcance, ingreso y nombramiento, desde jueces de paz hasta jueces de primera instancia.

Es decir, la carrera judicial la regula y desarrolla la citada ley específica, delimitando su alcance a lo establecido en el artículo 217 Constitucional, desde jueces de paz hasta jueces de primera instancia, dejando en manos del Congreso de la República la elección de los magistrados de las cortes de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia.

Retomando los pensamientos de Ossorio, Vargas Rojas y García Laguardia, y el consenso entre los expertos que asistieron a las mesas de trabajo de la USAC, existe una simetría en la viabilidad de reformar la Constitución Política referente al tema desarrollado en el presente estudio; que permita encontrar soluciones de fondo a los problemas propuestos. En esa línea se planteó la posibilidad de retomar la propuesta contenida en la iniciativa 4387 que literalmente en su texto establece:

> ARTÍCULO 6. Se reforma el artículo 217, el cual queda así: ARTÍCULO 217. Magistrados. Para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, se requiere, además de los requisitos señalados en el artículo 207, ser mayor de treinta y cinco años, haber sido juez de primera instancia o haber ejercido por más de diez años la profesión de abogado y ser nombrado por el Consejo de la Carrera Judicial, de acuerdo al procedimiento establecido. (Congreso de la República de Guatemala, 2011).

La reforma elimina la comisión de postulación y la facultad al Organismo Legislativo de nombrar a magistrados de cortes de Apelaciones. Sustituye y delega la competencia al Consejo de la Carrera Judicial, incorporando a jueces de paz hasta magistrados de Cortes de Apelaciones en la carrera judicial. La propuesta garantiza la meritocracia en la selección y elección, al realizar el procedimiento por concurso de oposición entre los aspirantes, eligiendo a los mejor calificados.

La propuesta permitiría evitar el cabildeo de los magistrados en el Organismo Legislativo, las campañas en el gremio de abogados, el condicionamiento de los juristas, la impunidad y corrupción, rescatando la independencia administrativa y judicial respecto del Organismo Legislativo.

Lo relativo a los mecanismos de selección, nombramiento, ascensos, traslados, régimen de derechos y obligaciones, formación especializada, disciplina y ética judicial continúan desarrollándose por la ley ordinaria ajustando su contenido a los cambios en la Carta Magna.

Atendiendo a las recomendaciones de los asistentes a la mesa de trabajo de la USAC, el contenido de este artículo es un insumo, un referente, para motivar el diálogo en el tema, con el propósito de lograr los acuerdos que permitan consensuar las propuestas en los temas centrales y alcanzar la reforma constitucional. Es preciso lograr la voluntad y compromiso político del Organismo Legislativo, que es órgano competente constitucionalmente para legislar en beneficio del bien común, fin supremo del Estado de Guatemala.

Referencias bibliográficas

Arrazola, C. (2016) "En Guatemala hay que reformarlo todo, no solo la Constitución". En *Plaza Pública*. Recuperado el 25 de 04 de 2019, de https://www.plazapublica.com.gt/content/en-guatemala-hay-que-reformarlo-todo-no-solo-la-constitucion

Asamblea Nacional Constituyente (1986). Constitución Política de la República de Guatemala. Recuperado el 21 de 01 de 2019, de Cenadoj: http://ww2.oj.gob.gt/files/Sistema%20de%20Integridad/Constitucion_Politica_de_la_Republica.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 23 de 03 de 2019, de http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (23 de 08 de 2011). Iniciativa 4387 / Iniciativa que dispone aprobar reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala. Recuperado el 02 de 05 de 2019, de https://www.congreso.

gob.gt/wp-content/plugins/iniciativas-de-ley/includes/uploads/docs/Registro4387.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (2016). Ley de la Carrera Judicial, Decreto 32-2016. Recuperado el 15 de 04 de 2019, de http://ww2.oj.gob.gt/uci/images/fotosnoticias/2017/LCJ_DECRETO_32-2016.pdf

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/Segeplán. Accesible en http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Desarrollo-Katun.pdf

Corte de Constitucionalidad (2016). Información pública. Recuperado el 05 de 05 de 2019, de https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticadelaRepublicadeGuatemala.pdf

Gobierno de la República de Guatemala / Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996). Acuerdos de Paz. Guatemala: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala / Universidad Rafael Landívar. Accesible en https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_Acuerdos-de-Paz-O.pdf

Ossorio, M. (1987). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.* Argentina: S.E.

Vargas Rojas, O. (2018). "Sistema de elección de magistrados(as): talón de Aquiles de la justicia costarricense". Recuperado el 20 de 04 de 2019, de https://docplayer.es/60041370-Sistema-de-eleccion-de-magistrados-as-talon-de-aquiles-de-la-justicia-costarricense.html

10mo Aniversario IPNUSAC

La política económica en la Agenda Estratégica 2020-2024

Edgar Balsells

Resumen

El presente artículo sistematiza los resultados de un esfuerzo colectivo de investigadores y docentes vinculados al pensamiento económico en San Carlos. El mismo parte de una larga tradición propositiva en la USAC y retoma las preocupaciones mantenidas desde el inicio de los programas de estabilización y ajuste estructural de la economía de los años noventa. Un énfasis importante se coloca en los procesos productivos, el desarrollo del mercado interior y el impulso de la inversión pública, la infraestructura, la regulación y los bienes de dominio público. Se tiene así la base para diseñar el esquema de Agenda Estratégica que forma parte de la propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Palabras clave

Economía política, esfera de la producción, política económica, industria, inversión pública.

Abstract
This article systematizes the results of a collective effort of researchers and teachers linked to economic thinking in San Carlos. The same part of a long pro-positive tradition at USAC and takes up concerns since the beginning of the stabilization and structural adjustment programs of the 1990s economy. An important emphasis is on production processes, the development of the internal market and the promotion of public investment, infrastructure, regulation and public domain goods. This has the basis for designing the strategic agenda scheme that is part of the proposal from the University of San Carlos in Guatemala.

Keywords
Political Economy, area of production, economic policy, industry, public investment.

Sobre una larga tradición propositiva

Desde su fundación los profesionales vinculados a la Universidad de San Carlos vienen configurando propuestas de política económica, así como contribuyendo a la confección de instituciones que se ocupan de la configuración de bienes públicos en el seno de la sociedad guatemalteca.

Como un ejemplo de propuestas, en los preparativos previos del diseño de la Mesa Económica de la agenda actual, se tuvo a la mano un ejemplar de la Revista enfoques económicos del Colegio de Economistas, que encomendó a una Comisión técnica del colegio, la elaboración de propuestas a la consideración del Gobierno y de la opinión pública, en plena época de crisis fiscal y financiera y del advenimiento de las políticas de ajuste y estabilización de la economía.

Como era de esperarse, desde esos tiempos la Comisión, en la que sobresale el Licenciado Edgar Pape Yalibat, ex Director del Departamento de Problemas Nacionales Rafael Piedra Santa Arandi, de la Facultad de CC Económicas, se centró no sólo en problemas de la coyuntura sino en los grandes rezagos estructurales de la economía guatemalteca.

Resulta interesante, para efectos de evaluar lo acontecido en el período 1983-2019, referirnos a los problemas estructurales con los cuales comienzan a elaborarse las propuestas del Colegio en esos tiempos:

- La producción está orientada al mercado externo de productos primarios, antes que a satisfacer las necesidades internas.

- El endeudamiento externo progresivo debilita nuestra economía y acentúa la condicionalidad de los organismos financieros internacionales

- La inversión extranjera directa se hace en condiciones desventajosas para la propia inversión nacional

- El deterioro de la relación de los términos de intercambio nos pone en desventaja con respecto al mundo desarrollado

- La inflación internacional se transmite hacia nuestro circuito interno, agravando los problemas.

Luego, el conjunto de propuestas es alumbrado por el diagnóstico adecuado y por el equipamiento teórico aprendido en la Facultad, al amparo de mentores como: Alfredo Guerra Borges, Marco Antonio Ramírez, Roberto Quintana de León, Saúl Osorio Paz, Bernardo Lemus Mendoza, Edgar Reyes, Alfonso Figueroa, René Arturo Orellana, Francisco Pinto Casasola, Percy Mc Nuth, Roberto Paz del Pozo y otros.

Las recomendaciones giran en torno a la transformación de la producción nacional, la edificación de una política económica activa, la masiva producción de vivienda, infraestructura y bienes públicos, y una notable preocupación por la política social y la suficiencia tributaria para acometer un gasto público con efectos multiplicadores.

Partimos entonces de la recomendación general en torno a la fase de Recuperación y Desarrollo, planteada en la revista citada en plena época de vigencia de las políticas cortoplacistas, inspiradas en el enfoque monetarista del Fondo Monetario Internacional de esos tiempos:

> Esta fase comprende la introducción de medidas de política económica que complementen y apoyen los cambios producidos en la primera fase (de cambio estabilizador). Sus resultados convergerán para 1986 en un repunte de la economía sobre nuevos fundamentos y nuevos agentes actuantes en el marco de la estabilidad y la irradiación social del crecimiento. Se trata en consecuencia de reordenar el funcionamiento de la economía y avanzar en la solución de las deficiencias fundamentales de la estructura productiva y distributiva. Las políticas y acciones que dan sustento a la fase de recuperación y desarrollo se basan fundamentalmente en: el incremento de la producción y mejoras en la comercialización agrícola (alimentos, materias primas, productos exportables diversificados), fomento de la agroindustria, construcción, pequeña y mediana industria; el desarrollo de empresas nacionales (empresas mixtas, municipales, cooperativas, empresariales), una política de financiamiento y el reforzamiento de la política social.

Con este legado e hilo conductor intelectual pasamos a explicar la lógica y los instrumentos del cómo en materia de política económica de nuestra propuesta de la agenda estratégica 2020-2024.

La Mesa Económica, la financiación del desarrollo y sus primas hermanas: ambiente, desarrollo rural, salud y educación

Bajo la visión de economía política y de enfoque holístico, la relación del campo económico con el social y el ambiente es muy estrecha, a tal punto que en el campo de la política pública práctica, los gabinetes económico, social y ambiental constituyen un frente de ofensiva coordinado hacia la reactivación económica en los

países en donde el desarrollo ha venido teniendo resultados evidentes, tal es el caso de Ecuador, Uruguay y Chile.

En tal sentido, dentro de la Agenda Estratégica 2020-2024 se configuró un eje denominado "Desarrollo incluyente, integral y sostenible", sin embargo, para efectos de este artículo nos circunscribimos al campo de la política económica.

Empezando con la Financiación del Desarrollo, este primer componente, que es parte del primer punto de los resultados de la Mesa Económica, aplica no sólo para las primas hermanas, sino para el resto de políticas públicas que componen la agenda como un todo.

Es así como el presupuesto general de la nación resulta ser una herramienta fundamental, no sólo para la agenda sino para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se parte aquí de la necesidad de reestructurar el marco de planificación del país, para alinear a la esfera privada, a la sociedad civil y por supuesto a la cooperación internacional.

En el marco de la cooperación internacional, ello está más claro que el agua, y la llamada Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo así lo prescribe. Dicha Declaración, de la cual Guatemala es signataria, enuncia expresamente que los donantes deben alinearse con las estrategias de sus socios y deben comprometerse a revisiones periódicas del progreso alcanzado en sus programas. Además, deben actuar en condiciones idénticas, no existiendo privilegios o tratos favorecidos ni a USAID, Banco Mundial o cualquier otro donante. (Esta última observación es nuestra y no está expresa de esa manera en la Declaración.)

En tal sentido, el primer sub eje de financiación habla de apuntalar la calidad del gasto y de buscar los mayores efectos multiplicadores. Además, habla de medidas que propulsen el mercado de capitales y el fomento productivo, especialmente para medianos y pequeños emprendedores.

Todo ello merece un poco más de explicación: en la Revista Análisis de la Realidad Nacional hemos enfatizado sobre la necesidad de reordenar el presupuesto, encum-

brar la calidad del gasto y buscar efectos multiplicadores,[1]

> Partimos entonces de la premisa referente a que cuando hay un incremento en la inversión agregada, el ingreso nacional crecerá por una cantidad que es a veces el incremento de la inversión; es decir que, la inversión en gasto de capital multiplica la magnitud de ese gasto, manifestada en la renta nacional.

Y en referencia a la inversión privada y la alineación primeramente con el sector corporativo, de ninguna manera puede dejarse de lado el tema de la inversión privada y bursátil, el crecimiento ordenado y bien regulado de la bolsa de valores, y el desarrollo del mercado de capitales.

En las discusiones de la Mesa Económica, el economista Eduardo Velásquez, ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, afirmó algo así como lo siguiente: "resulta paradójico que en un país que se jacta de ser capitalista, el mercado de capitales resulte ser tan insignificante".

El impulso al mercado de capitales mediante la reformulación de una nueva institucionalidad para el mercado de valores y mercancías del país, es un tema de agenda sobre el cual hay desarrollos tímidos, pero es parte incluso de las propuestas de agenda formuladas por las misiones del Fondo Monetario Internacional, mediante el proceso denominado Consulta del Artículo IV.[2]

De acuerdo con las visiones estructurales que se mantuvieron en la Mesa Económica, las reformas del mercado de capitales del país deben tender hacia una democratización del mismo, ampliando el rango de posibilidades de inversión y financiamiento de los actores económicos, y a la vez modernizando el

1. Ver por ejemplo a este respecto el artículo de este escribiente titulado: "El presupuesto 2017 y la calidad del gasto", Revista Análisis de la Realidad Nacional No 17, IPNUSAC, Universidad de San Carlos.
2. El artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo, del cual Guatemala es signatario, prescribe que los países miembros de la entidad están sujetos a una función de supervisión anual, el que se hace a través de la visita al país de una misión técnica de estudio de las cifras macroeconómicas oficiales.

sistema de derecho mercantil, especialmente el campo de la Sociedad Anónima de gran calado, vinculada al sector corporativo moderno.

A partir del 2015, con los casos develados por CICIG, se han observado situaciones grises en el manejo de diversas sociedades anónimas guatemaltecas que incluso han participado activamente en el blanqueo del dinero, en el financiamiento electoral ilícito y en general en la acumulación de capital bajo un marco corrupto y oscuro, que permea el desarrollo del mercado interno, y se efectúa en ambientes de elusión y evasión tributaria.

El sistema financiero, y la propia política monetaria, para tener adecuados mecanismos de transmisión, en el marco del sistema de metas de inflación bajo el que opera el Banco de Guatemala, necesita urgentemente de mayores posibilidades de profundidad y respiración de los mercados financieros. Ello significa, no sólo mejorar la transparencia de la empresa privada corporativa, sino permitir la participación de inversionistas de toda índole en procesos diversos de capitalización, incluyendo, por supuesto, los proyectos de participación público-privada impulsados por ANADIE, la reforma del sistema previsional e incluso la inversión en valores públicos y operaciones de mercado abierto del Banco de Guatemala, fuera del sistema bancario.

Con ello, el sector de economía laboral, de financiamiento de viviendas aseguradas, de crédito a mujeres emprendedoras y mipymes, así como los programas de fomento productivo se verían fortalecidos si se cuenta con un mercado de capitales más amplio, abierto y transparente.

Ahora bien, el tema de la inversión pública y su interrelación con la planificación del desarrollo resulta ser fundamental en este sentido. Acudimos así a las propuestas de fortalecimiento del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública), vinculándolo con el SIAF-SAG (Sistema Integrado de Administración Financiera y de Auditoría Gubernamental). Desde el año 1997 se comenzó a diseñar con seriedad el Sistema Nacional de Inversión Pública,[3] en donde se

3. Ver a este respecto el trabajo especial elaborado para Guatemala por: Gutiérrez. "Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (1997), Ministerio de Finanzas Públicas-Banco Mundial.

dieron una serie de recomendaciones que si se hubieran seguido, la inversión pública de hoy tuviera mayores efectos multiplicadores.

Cabe agregar que previamente, en 1,994 el Dr. Ernesto Pérez Cajiao,[4] venía trabajando para Guatemala el diseño del Sistema Integrado de Administración Financiera. En el mediano plazo lo que se esperaba era que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) formara parte del SIAF.

Se persigue un objetivo que ahora se presenta aún como propuesta general al futuro, de la mayor importancia social y económica: que el presupuesto tenga más simplicidad y contribuya a tomar decisiones agregadas, buscando los objetivos y resultados. Además debe centrarse en: servicios públicos, educación, vivienda, telecomuniciones, seguridad y temas vinculados con el apoyo a la acumulación de capital privado.

Dicha inversión comprende, según Cajiao: construcción de carreteras, hospitales, escuelas, sistemas de riego y de ingeniería sanitaria, entre otros, y permite conectarse con la planificación y los ciclos de la misma. Se persigue así informar sobre lo que se planificó y luego lo que se cumplió de lo planificado, buscando los ajustes correspondientes a futuro.

Cajiao subraya que se requiere precisamente de un plan con respaldo político, pues si un proyecto de reforma nacional no tiene ese respaldo, difícilmente se realizará. Por su parte, Gutiérrez añade que el SNIP debe formar parte del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) porque todas las operaciones de inversión que realizan las entidades del sector público están registradas en el presupuesto nacional.

Dicha inversión no debe ser dispersa e ineficiente, como aún se observa hoy en día, luego de más de veinte años de la propuesta de Gutierrez. Además, la administración descentralizada de la inversión pública, añade la experta, requiere generar una capacidad gerencial pública para gestionar los proyec-

4. Ver a este respecto: Cajiao. (1994) "La Reforma Presupuestaria", Banco Mundial.

tos, lo que implica fortalecer las capacidades institucionales.

Es así como la propuesta de la agenda estratégica de generar nuevas inversiones públicas depende de dos prerrequisitos: contar con un moderno, ágil y transparente sistema de adquisiciones y una carrera administrativa de carácter meritocrático.

La normatividad de la inversión pública debe darle un contenido real a la coordinación entre entidades nacionales y entre estas y los organismos internacionales, como ya se mencionó.

Gutiérrez plantea una infografía para resumir lo aseverado:

La Política Macroeconómica como preocupación fundamental

Un asunto que es consustancial y propio de la Mesa Económica es el de la macroeconomía del país. Ya habíamos dedicado una buena parte de la Edición 21 de la Revista Análisis de la Realidad Nacional al tema indicado, etiquetándolo, como "Economía de la Incertidumbre". Pasamos así revista a las políticas de estabilización, ajuste y ajuste estructural macroeconómico, a la orientación de la política cambiaria y monetaria y su impacto en los procesos productivos, los efectos de la lucha anticorrupción en la fiscalidad, el balance del libre comercio del DR-CAFTA, la inversión privada bajo la coyuntura crítica y la orientación del anteproyecto de presupuesto.

La orientación macroeconómica de nuevo cuño y hasta cierto punto heterodoxa, que alumbra la agenda estratégica y que puede indagarse en la misma, amerita en este artículo un poco más de discusión vinculada a las preocupaciones convencionales de la macroeconomía y su interrelación con la edificación de políticas alternativas, vinculadas al impulso de la economía real y la creación de empleo.

Resulta ser así valioso un documento estudiado en la mesa, publicado en la citada Edición 21, escrito por Juan Alberto Fuentes, que contribuye a explicar el agotamiento del modelo económico precisamente configurado desde los años ochenta. Fuentes elabora inicialmente una crítica al modelo de política erigido con la configuración de la democracia y luego a la Reforma de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, que configuró el denominado "enfoque de metas de inflación". A su juicio, el enfoque merece reconfigurarse por una visión más ampliada de política monetaria que considere el crecimiento, tal y como se practica en la mayoría de países desarrollados y latinoamericanos, fuera de Chile y México.

Fuentes critica las debilidades de implementación de tal enfoque, en virtud de que las tasas de interés en presencia de mercados financieros poco profundos y restringidos no tienen la capacidad de incidir en la evolución de la

demanda agregada, y la política cambiaria no ha sido de una flotación real, como lo pretende la teoría que respalda tal enfoque.

Por otra parte, este escribiente en artículo aparecido en dicha edición 21 llama la atención al alto ingreso de dólares en el país y del endeudamiento creciente del sector privado, tema que tiende a relativizar que la apreciación cambiaria sea causada tan sólo por ingreso de remesas. Por lo tanto se recomienda mirar hacia los ingresos de capital golondrina y en general a las transacciones internacionales que se operacionalizan en el mercado bancario y extra bancario de la economía.

Se recomienda así a introducir en los modelos econométricos las tasas de interés del mercado financiero informal y las tasas de cambio del mercado paralelo, que si bien normalmente sigue los precios del mercado formal, no se sabe a ciencia cierta las magnitudes del mismo. También se apunta a evaluar el actual modelo de liberalización comercial, en donde si bien no se recomienda volver a la etapa de sustitución de importaciones, muy bien vale la pena una sana crítica del proceso liberalizador, en aras del impulso a la economía real y productiva.

A este respecto, las recomendaciones de la agenda estratégica giran en torno a impulsar activamente el fomento productivo directo y la orientación crediticia, impulsando además la asociatividad y la vigencia de contratos no predatorios a través de cadenas productivas bien controladas.

Asimismo, resulta vital la revisión de la política cambiaria, en virtud de que actualmente la misma favorece al importador y desestimula la exportación y además merma la capacidad adquisitiva de las verdaderas remesas, que alimentan el consumo interno y fortalecen la demanda agregada de la economía.

La preocupación por lo productivo tiene además una sólida predilección por las ingenierías, la ciencia y tecnología, impulsando sectores como la genética, la investigación científica en todas sus dimensiones, la innovación y el diseño industrial, el desarrollo urbano y por sobre todo, la preinversión, dado que esta última presenta graves

deficiencias al interior de las instituciones que se alimentan del rubro "Obligaciones del Tesoro a cargo del Estado", tal es el caso de los proyectos municipales y de los consejos de desarrollo.

En materia de política comercial se está planteando la necesaria conformación de una Mesa Técnica y se plantea la interrogante de imposibilidad o posibilidad de que a nivel centroamericano se cuente con un arancel externo común y su relación con las negociaciones bilaterales de libre comercio, teniendo en cuenta que están pendientes las relacionadas con Colombia, Corea del Sur y el Reino Unido.

La idea aquí es situar de mejor forma las potencialidades de la oferta exportable del país, dado que en las negociaciones a nivel centroamericano las posiciones de Honduras y Nicaragua son incluso más amplias que las de Guatemala y El Salvador, pero que como vasos comunicantes se trasladan a todo el sistema. Y ello está también ligado a los compromisos expresos asumidos en la Organización Mundial de Comercio (OMC). A este respecto debemos señalar que la Ronda de Doha estaba pensada de terminar en 2005; mientras tanto los países desarrollados continúan con su proteccionismo y actualmente en la era Trump se están replanteando una buena parte de postulados.

Guatemala urge de un nuevo tratamiento de política comercial externa, que depende de buena manera de un mayor liderazgo a nivel sub regional centroamericano, y del mejor encumbramiento de políticas de corte productivo industrial y agroindustrial.

Todos los países buscan replantear sus tratados y salvaguardas. Este es el caso, por ejemplo, del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Perú, que de acuerdo con la junta de usuarios y sindicatos del sector de azúcar exigen nulidad del Tratado, en virtud de que la libre importación de azúcar guatemalteca pondría en juego el 30 por ciento de la producción nacional peruana.

Los principales actores peruanos mencionan que el convenio con Guatemala es a cambio de que el país no insista en su cuestionamiento internacional del sistema de franja de precios, que cubre

el arroz, leche y maíz. Lo anterior está demostrando que Guatemala ha venido "Azucarizando" sus procesos de negociaciones bilaterales, a cambio, según este ejemplo, de la producción de granos básicos y productos vitales como los provenientes de la ganadería, que gradualmente desfallece en el medio.

A nuestro juicio, la política comercial guatemalteca debe ser evaluada a la luz de las futuras estrategias sobre creación de valor, y también en relación al monocultivo y actividades extractivas, siendo tales, partes de un modelo que contradice las visiones de sostenibilidad en plena presencia del cambio climático y la desertificación.

Referencias bibliográficas

Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del Desarrollo Económico Local* Organización Internacional del Trabajo, OIT, Buenos Aires.

Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008.* Quito: editorial Universidad Andina Simón Bolívar.

Balsells, E. (2015). *La coyuntura económica guatemalteca y prospectiva 2015: Un análisis heterodoxo,* en Universidad y Realidad: Enfoques sobre la sociedad y el Estado guatemalteco, 1era. Edición, Rectoría Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala: editorial Oscar de León Castillo.

Balsells, E. (2017). El discurso oficial sobre el tipo de cambio, la moneda y la producción en *Revista Análisis de la Realidad Nacional, IPNUSAC, edición 21, julio/septiembre*

Banco Mundial (2016). *Guatemala: cerrando brechas para generar un crecimiento más inclusivo*, Washington D.C.

Durini, E. (2017). *Manifestaciones de la problemática socioeconómica guatemalteca*. Guatemala: Servicios Técnicos en Artes Gráficas.

Fondo Monetario Internacional (2018). *Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV de 2018,* Washington, D.C.

Fuentes, J. (2017). Reflexiones sobre la política macroeconómica de Guatemala, en Revista *Análisis de la Realidad Nacional, IPNUSAC, edición 21, julio/septiembre.*

Fuentes, J. (2018). Adiós a la epidemia holandesa. *La Gazeta, 3 de septiembre de 2018.*

Girón, A. (2006). *Poder y Moneda: Discusión Inconclusa, Confrontaciones Monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

International Monetary Fund (2018). World Economic Outlook, October.

IPNUSAC (2018). De la calma chicha a la distensión inducida. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 24, abril/junio*.

IPNUSAC (2018). Una brasa para María Consuelo Porras. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 24, abril/junio*.

IPNUSAC (2018). Flotando a la Deriva. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 24, abril/junio.*

Pape, E. (2013). *Tributación y desigualdad social en Guatemala,* Tesis de Doctorado, Universidad Galileo.

10mo Aniversario IPNUSAC

Temas socioambientales en los ODS para Guatemala

Magaly Arrecis

Resumen

El suelo, el agua, el aire y la diversidad biológica (ecosistemas, especies y genes) son la base de la vida en el planeta y gracias a ellos muchas de las actividades humanas se desarrollan. Sin embargo, su uso inadecuado o excesivo ha provocado niveles de contaminación y degradación ambiental que pasan la factura a la población. En Guatemala, principalmente de aquellas comunidades rurales, pobres e indígenas donde se desarrollan malas prácticas económicas. Estos elementos naturales, considerados parte de los temas socioambientales fueron motivo de análisis, discusión y elaboración de propuesta durante las mesas de trabajo para construir una Agenda Estratégica 2020-2024 una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala, presentada a los candidatos presidenciales en mayo de 2019. En este artículo se describen los resultados de la revisión de seis de catorce Objetivos de Desarrollo Sostenible que se relacionan con temas socioambientales (de un total de 17 ODS a los que Guatemala se comprometió a cumplir en 2030). Con ello se espera que los próximos gobernantes pongan atención a temas de fondo que deben ser parte de las prioridades en la política pública guatemalteca, ya que los temas socioambientales hoy por hoy siguen siendo la base para la vida y el desarrollo sostenible.

Palabras clave

Agua, educación sexual, ODS, planificación familiar, salud y bienestar

Abstract
Soil, water, air and biological diversity (ecosystems, species and genes) are the basis of life on the planet and thanks to them many human activities are developed. However, the inadequate or excessive use of them has caused levels of pollution and environmental degradation that pass the bill to the population; in Guatemala, mainly from those rural, poor and indigenous communities where bad economic practices are developed. These natural elements, considered part of the socio-environmental issues, were the subject of analysis, discussion and elaboration of a proposal during the working tables to build a Strategic Agenda 2020-2024, a proposal from the University of San Carlos of Guatemala, presented to the candidates presidential elections in May 2019. This edition describes the results of the review of six of fourteen Sustainable Development Goals that relate to socio-environmental issues (of a total of 17 SDGs that Guatemala committed to meet in 2030). With this, it is expected that the next governors will pay attention to fundamental issues that should be part of the priorities in Guatemalan public policy, since socio-environmental issues are still the basis for life and sustainable development.

Keywords
Family planning, health and well-being, SDG, water, sex education

Mesas de trabajo para construir la Agenda Estratégica

La mesa de trabajo del eje de Desarrollo incluyente, sostenible e integral, fue parte del proceso de reflexión para construir la Agenda Estratégica 2020-2024 una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); el cual se realizó el 25 y 26 de febrero y contó con la participación de profesionales de distintas disciplinas y varias dependencias, principalmente de la USAC.

Debido a la diversidad y complejidad del eje, este se fragmentó en tres subejes para su análisis y propuesta: economía, temas

socioambientales y desarrollo rural; y posteriormente se integraron para hacer un planteamiento más integral en la agenda. En la mesa de trabajo de temas socioambientales participaron profesionales de las siguientes instituciones: Centro de Estudios Conservacionistas (CECON), Escuela de Biología y Escuela de Química de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia; Centro de Estudios del Mar y Acuacultura (CEMA); Escuela de Ingeniería Mecánica y Escuela Regional de Ingeniería Sanitaria (ERIS) de la Facultad de Ingeniería; Facultad de Arquitectura, Instituto de Cambio Climático (ICC), Red Nacional de Formación e Investigación Ambiental (REDFIA) y Otus.

Todos los ejes analizados en las mesas de trabajo abordan temas relevantes para mejorar las condiciones de vida de la sociedad guatemalteca y se relacionan entre sí, por los distintos matices que presentan. Además, en la historia de la humanidad y, en Guatemala no ha sido la excepción, las actividades económicas han extraído diversos recursos naturales y afectado a la naturaleza, además de existir factores externos que generaron la actual situación ambiental, por lo que su abordaje necesita la interacción de varios sectores e instituciones.

Premisas

Teniendo en cuenta el contexto nacional, se consideraron tres elementos base para desarrollar la discusión dentro de la mesa de trabajo: el valor de la vida, el desarrollo sostenible y el modelo de desarrollo económico del país.

- **Valorar la vida en todas sus dimensiones.** Tener claro que el bienestar de los humanos y otros seres vivos depende de un ambiente sano que proporciona bienes y servicios ecosistémicos. El costo de la carencia de un ambiente sano se evidencia en tener que pagar para curar enfermedades (en lugar de prevenir), el malestar físico generado, la pérdida de productividad y afectar la economía familiar, particularmente de la población más pobre (indígena y del área rural).

- **Desarrollo sostenible.** Satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras

puedan satisfacer sus propias necesidades. Consta de tres pilares: el bienestar social, el desarrollo económico y la conservación del ambiente.

- **Modelo de desarrollo económico del país.** El actual modelo debe transformarse hacia un modelo incluyente e integral que busque el crecimiento económico con equidad social, la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, sustentados en el equilibrio ecológico porque constituye la base para la vida, la seguridad alimentaria y nutricional, para las actividades humanas y la viabilidad del país.

Problemas socioambientales

Aunque con algunas variaciones en la metodología, en cada mesa de trabajo hubo un breve momento para describir la situación y los problemas nacionales relacionados con cada eje para motivar la discusión, entrar a conocer opiniones y experiencias de las y los participantes y proponer soluciones a dichos temas. En el caso de la mesa de trabajo sobre temas socioambientales, al inicio se describió un panorama general de los problemas de contaminación y degradación en el agua, el suelo, el aire y la diversidad biológica (ecosistemas, especies y genes).

Esa problemática se recopiló de varios documentos elaborados por distintas instituciones en los últimos años, que documentan la pérdida de la calidad ambiental. Brevemente se describe la situación ambiental del país, en las versiones impresas de la Revista Análisis de la Realidad Nacional (edición 18 del año 2016 y edición 26 de 2019).

En general, el contexto presentado llevó a concluir que los problemas socioambientales provienen del mal uso de los recursos naturales hecho por actividades económicas de otros sectores, y derivada de problemas estructurales que indirectamente afectan el ambiente. Por ello, se considera necesario revisar y cambiar el modelo de desarrollo económico que no ha funcionado en un país pequeño, densamente poblado y con una concentración de la población en las peores tierras.

El grupo coincidió en que el país debe apostarle a producir otro tipo de productos o a la venta de servicios, considerando factores sociales, culturales, ambientales y económicos; así como fomentar el turismo comunitario sostenible para promover microempresas familiares y empleo en el área rural más allá de la agricultura y la ganadería. Guatemala sobrepasó su biocapacidad y rebasó su huella ecológica desde 2012, por lo que los temas ambientales deben ser prioridad y atenderse con mucha responsabilidad. No se puede seguir explotando los recursos naturales (extracción de minerales y monocultivos) y afectando el ambiente (el agua y el suelo principalmente), como se ha hecho, privatizando las ganancias y socializando los impactos (externalidades negativas y subsidios ambientales y sociales).

Cumplir con el marco legal y político

Además, en la mesa se citó parte de la información descrita en algunas normas vigentes, políticas, planes, programas ambientales y convenios internacionales como: las dimensiones de la cultura de paz de los Acuerdos de Paz, el Plan Nacional de Desarrollo K´atun 2032, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, el Acuerdo de París sobre cambio climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos documentos dan los lineamientos en el país para desarrollar temas socioambientales y otros relacionados, que fueron descritos en la revista electrónica Análisis de la Realidad Nacional edición 158.

La mesa de trabajo reafirmó la necesidad de cumplir las normas nacionales, acuerdos y tratados ratificados por Guatemala y políticas públicas vigentes, así como vincular las políticas públicas de los temas económico, social y ambiental. Esta integración es fundamental porque actividades económicas contaminantes y extractivas, como la agroexportación y la minería, dependen de la estabilidad de la matriz ambiental y a la vez afectan a la sociedad.

Además de implementar las políticas públicas existentes, se requiere crear o actualizar otras para desarrollar mejor la planificación de Estado y no de cada gobernante de turno. Para ello, se requiere

que los consejos de desarrollo urbano y rural (a distintos niveles) sean realmente participativos y representativos, hagan su trabajo de manera efectiva, dejen de tomar decisiones en función de intereses políticos o personales y que lo hagan para el bienestar de la mayoría de la población.

Para abordar los temas propuestos, en la mesa se compartió que en algunos casos, se debe mejorar aspectos relacionados con: a) normas; b) programar y ejecutar políticas, estrategias y planes; c) fortalecer instituciones responsables (según sus funciones y experiencia); d) asignar mayor presupuesto y definir los mecanismos de transparencia para asignación y ejecución; e) establecer los procedimientos de seguimiento y evaluación.

En este sentido, es una prioridad modificar la Ley de Servicio Civil en cuanto a los requisitos y el procedimiento para nombrar personal en puestos de decisión y funcionarios públicos en general, para que sean capaces, con experiencia en el tema, idóneos y honrados; con ello se esperaría mejorar la gestión ambiental y las capacidades de instituciones ambientales.

A la vez, resulta fundamental que en el Presupuesto General de la Nación se asignen más fondos para las instituciones encargadas de atender temas socioambientales, para que puedan fortalecer sus capacidades institucionales y buscar los mecanismos de transparencia necesarios; dando prioridad a las dependencias que por ley tienen competencias, funciones y experiencia en temas ambientales.

En la mesa se coincidió en que la adecuada gestión de los bienes y servicios ambientales contribuye al bienestar de las personas y reduce los conflictos socioambientales (minería, monocultivos, agua, hidroeléctricas, áreas protegidas, modificación genética de organismos). Para ello, además de hacer planteamientos técnicos viables y sostenibles, se debe definir mecanismos de consulta, planificación y monitoreo participativo e incluyente, por parte de la sociedad civil para garantizar eficiencia y transparencia; tanto del trabajo del sector público, como del privado cuando afecte intereses comunitarios.

En ese sentido, la mesa expuso que es fundamental ratificar el Acuerdo de Escazú (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe); de tal forma que se pueda mejorar los procedimientos de transparencia en la gestión ambiental.

Datos clave para tomar decisiones

En la mesa se discutió que tanto las políticas públicas socioambientales y de otros temas, como las normas y decisiones en general, deberían basarse en datos recientes basados en aspectos científicos y técnicos, ser integrales, amplias y entre otras cosas considerar factores de riesgo de distintos aspectos, potencialidades y prioridades para el bienestar de la mayoría de la población.

Sin embargo, en Guatemala, aunque haya lineamientos orientadores, ha habido malas prácticas en la gestión ambiental y la toma de decisiones durante décadas ha sido inadecuada e incompatible con el ambiente. Como resultado de ello, se evidencia en la degradación ambiental que a su vez repercute en las condiciones de vida deplorables para la mayoría de la población, principalmente para los pueblos indígenas en el área rural.

Por otro lado, existen factores mundiales como el cambio global, la variabilidad y el cambio climático que exacerban los problemas ambientales y sociales, especialmente en Guatemala, considerado un país particularmente vulnerable ante los efectos del cambio climático. Por ello, se requiere su atención inmediata, empezando por cambios positivos para el ambiente en al modelo de desarrollo económico.

Para contar con información veraz y reciente es vital realizar investigaciones básicas para contar con datos sobre los problemas existentes y la situación ambiental, para actualizar información y favorecer a la toma de decisiones con criterio. Paralelo a esto, en cada tema socioambiental y en cada institución involucrada es necesario desarrollar temas de educación ambiental, capacitación y gestión del conocimiento, coordinación insti-

tucional, plantear elementos para un ordenamiento y planificación integral con enfoque de cuenca hidrográfica, fortalecimiento de capacidad institucional y desarrollo de la investigación.

Puntos clave de la política pública ambiental

La mesa de trabajo se centró en orientar la planificación gubernamental enfocada al desarrollo sostenible y con énfasis en temas socioambientales; así como a valorar la importancia de los bienes y servicios ecosistémicos para la vida y para el desarrollo sostenible.

Para el análisis y discusión, durante los dos días de trabajo, se consideraron elementos clave de los Acuerdo de Paz y de los ODS. Estos últimos se han agrupado en cinco ejes que orientan el desarrollo sostenible (Figura 1): el bienestar de las personas (ODS 1-5), la prosperidad de la población (ODS 7-11), el planeta (ODS 6, 12-15), la paz y la justicia (ODS16) y las alianzas (ODS17) (GVA, 2015).

Fuente: elaboración propia, basado en información de CIDOB, s.f.; GVA, 2015.

Los ODS que se analizaron y discutieron en la mesa fueron los relacionados con el planeta (ODS6 agua, 12 consumo, 13 cambio climático, 14 océanos y 15 ecosistemas terrestres); y algunos ODS orientados a la prosperidad, pero que se vinculan con temas ambientales (ODS7 energía, 8 empleo y economía, 9 infraestructuras y 11 ciudades). Otros ODS enfocados a las personas se mencionaron y tuvieron una revisión posterior (ODS1 pobreza, 2 hambre, 3 salud, 4 educación y 5 igualdad de género).

Esta decisión se tomó porque los ODS ya son parte de un compromiso voluntario de Estado y para su cumplimiento cuentan con el análisis programático hecho por la Secretaría de Planificación y Programación (Segeplán), ya que

obedecen a prioridades identificadas desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y ya fueron alineados con el Plan de Desarrollo K´atun; por lo que tienen más probabilidad de tener presupuesto y cumplirse.

Es decir, se consideró que para una agenda estratégica se debía tener en cuenta las metas e indicadores de los ODS y posiblemente otros elementos específicos, que son propios del contexto nacional, los cuales, además de ser un compromiso a nivel internacional, siguen siendo una deuda para la población guatemalteca.

Además, para el tema del agua, se acordó tomar de referencia los resultados de las consultas hechas a nivel nacional por la USAC en 2016, durante los Diálogos por el Agua. Y se revisaron algunos aspectos de la propuesta de agenda en el documento base del Pacto Ambiental en Guatemala 2016-2020, planteada por el gobierno transitorio saliente de 2015, al gobierno entrante, en enero de 2016 (MARN, s.f.). En esa propuesta se priorizaron seis temas, los cuales se relacionan con algunos de los ODS: agua, deforestación y la pérdida de biodiversidad, desechos sólidos, producir sostenible-mente, cambio climático, mejorar la gestión ambiental del país y además incluyó elementos sobre financiamiento y mejoras a la institucionalidad pública ambiental (MARN, s.f.).

ODS relacionados con temas socioambientales

La mesa de trabajo sobre temas socioambientales tomó de referencia el documento Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala, preparado bajo la coordinación de la Segeplán durante 2016. Se identificó que catorce de los diecisiete ODS se relacionan o tratan directamente temas socioambientales descritos en la Tabla 1, donde se clasifican los ODS según los ejes a los que se orientan, se describen los objetivos a alcanzar y se numera la cantidad de metas e indicadores que Guatemala asumió.

Tabla 1
Objetivos y cantidad de metas e indicadores de los ODS a los que Guatemala se comprometió

Eje	ODS	Objetivo	Metas (numerales y literales)	Indicadores
Personas	1 Fin de la pobreza	Terminar con la pobreza en todas sus formas en todas partes	5 (1)	7 (2)
	2 Hambre cero	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	8 (3)	14 (4)
	3 Salud y bienestar	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	10 (2)	20 (3)
	4 Educación	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	10 (2)	11 (2)
	5 Igualdad de género	Lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas	8 (1)	12 (2)
Planeta	6 Agua limpia y saneamiento	Asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	7	10
Prosperidad	7 Energía asequible y no contaminante	Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	5	6
	8 Trabajo decente y crecimiento económico	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	10	14

	9 Industria, innovación e infraestructura	Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	5	8
	11 Ciudades y comunidades sostenibles	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	5	7
Planeta	12 Producción y consumo responsables	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	6	11
	13 Acción por el clima	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático).	4	8
	14 Vida submarina	Observar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.	5	6
	15 Vida de ecosistemas terrestres	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.	9	18

Nota: los valores entre paréntesis corresponden a las metas e indicadores que se relacionan con temas socioambientales.

Fuente: elaboración propia basado en Segeplán. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala.

Parte de los resultados de las discusiones y análisis de nueve de estos ODS, basadas en la revisión de sus metas e indicadores a los que Guatemala se comprometió, están descritos en la Agenda Estratégica Nacional 2020-2024, una propuesta desde la USAC presentada a mitad de mayo, para su consideración a las y los candidatos presidenciales en las elecciones de 2019.

Para esta edición y futuras publicaciones, se espera describir los problemas priorizados y las soluciones propuestas en la mesa de trabajo de temas socioambientales, que fueron en muchos casos, más allá de las metas e indicadores asumidos como compromiso.

A continuación, siguiendo el orden de numeración de los ODS y su clasificación según el tema de orientación (personas, planeta y prosperidad), se comparte la revisión de los primeros seis ODS que abordan temas de pobreza, hambre, salud, educación, igualdad de género y agua.

ODS Eje Personas

Los ODS enfocados a las personas tienen metas e indicadores relacionados con temas socioambientales, entre ellos están: ODS1 pobreza, ODS2 hambre, ODS3 salud, ODS4 educación y ODS5 igualdad de género. Debido a las limitaciones de tiempo, durante los dos días en que se reunió la mesa de trabajo solamente se revisaron nueve ODS, dejando estos cinco ODS de referencia y posterior revisión en un análisis interno hecho en el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos (IPNUSAC).

ODS1 Fin de la pobreza

El análisis interno visualizó que dentro del ODS 1 solamente la Meta 4 se relaciona con temas socioambientales (derechos a servicios básicos, propiedad y control de la tierra y otros bienes, recursos naturales) y para ello cuenta con dos indicadores (servicios básicos en hogares y derechos de tenencia de la tierra), los cuales orientan los esfuerzos a los que el Estado de Guatemala debe apuntar.

ODS2 Hambre cero

Por otro lado, el ODS2 incluye tres metas relacionadas con temas socioambientales debido a su vínculo con la seguridad alimentaria y nutricional y la diversidad genética de los alimentos.

- La Meta 3 busca duplicar la productividad agrícola y los ingresos para productores de alimentos a pequeña escala (mujeres, pueblos indígenas, agricultores familiares, ganaderos y pescadores) e incluye el acceso seguro y equitativo a la tierra y para ello cuenta con dos indicadores (para el grupo meta mide el volumen de producción y los ingresos medios).

- La Meta 4 busca asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten productividad y producción, mantengan ecosistemas, favorezcan la capacidad de adaptación al cambio climático (sequías, inundaciones y otros) y mejoren la calidad del suelo. Para comprobar su cumplimiento propone un indicador basado en la agricultura sostenible y productiva.

- La Meta 5 pretende mantener la diversidad genética de semillas, plantas cultivadas y animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas y el acceso a los beneficios derivados de su uso y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa. Para verificar su cumplimiento tiene dos indicadores que miden el número de recursos genéticos vegetales y animales para la alimentación y la agricultura preservados, así como razas y variedades locales consideradas en peligro de extinción, sin riesgo.

ODS3 Salud y bienestar

En cuanto al ODS3 hay dos metas que se relacionan con temas socioambientales: las enfermedades transmitidas por el agua y la educación sexual y reproductiva y la planificación familiar.

- La Meta 3 se orienta a finalizar varios tipos de enfermedades, entre ellas las enfermedades transmitidas por agua y hay un indicador sobre las enfermedades tropicales desatendidas en general, aunque no se especifica cómo medirán las enfermedades transmitidas por agua. Sin embargo, en el ODS6 agua amplía el tema en cuanto a casos de diarrea.

- La Meta 7 busca garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos la planificación de la familia, la información y la educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales ODS. Para ello cuenta con dos indicadores: mujeres que practican la planificación familiar y la tasa de fecundidad en adolescentes.

En la mesa de trabajo socioambiental surgió este tema ya que para la toma de decisiones se debe tener en cuenta la tasa de crecimiento de la población y la densidad poblacional, así como garantizar los bienes y servicios ambientales que van a contribuir a satisfacer sus necesidades actualmente y en el futuro. Considerando estas limitantes, se consideró prioritario fomentar el control natal, la educación a las mujeres y evitar los embarazos en niñas y adolescentes para contribuir a reducir el crecimiento de la población.

ODS4 Educación

En el tema de educación, el ODS4 se vincula con el desarrollo sostenible y temas de agua y saneamiento en dos metas que se enfocan hacia ellos.

- La Meta 7 busca que todos los estudiantes adquieran conocimientos para promover el desarrollo sostenible, adoptando estilos de vida sostenible, derechos humanos, igualdad entre géneros; promoviendo la cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución a la cultura al desarrollo sostenible.

- La Meta 4a plantea construir y adecuar las instalaciones escolares según las necesidades de personas discapacitadas y teniendo en cuenta cuestiones de género. Para ello, entre otras cosas, se enfocan al suministro básico de agua potable, instalaciones de saneamiento segregadas por sexo e instalaciones básicas para lavarse las manos.

ODS5 Igualdad de género

Además de la urgente necesidad de eliminar la discriminación y lograr el empoderamiento y participación plena de las mujeres y las niñas, quienes histórica y culturalmente tienen mucha relación con

los recursos naturales, para alcanzar el desarrollo sostenible se requiere que las mujeres tengan acceso y control de la tierra, otros bienes y a las recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales; lo cual se consigna en la Meta 5a del ODS5.

ODS Eje Planeta

Según la clasificación de ODS, de acuerdo a la orientación que tienen, dentro del eje planeta hay cinco ODS: el ODS6 agua, 12 consumo, 13 cambio climático, 14 océanos y 15 ecosistemas terrestres. Para esta publicación solamente se incluirán los resultados del análisis y discusión del ODS6 agua y en futuras ediciones se compartirá la información sobre ocho ODS más, que están relacionados con el ambiente, tanto del eje planeta, como del eje de prosperidad.

ODS6 Agua limpia y saneamiento
Dentro del ejercicio realizado en la mesa de temas socioambientales, para analizar y discutir la problemática y proponer soluciones del ODS6 se tuvo dos momentos. Uno permitió revisar las metas e indicadores a los que Guatemala se comprometió (Tabla 2) en el documento de metas priorizadas y otro momento de reflexión permitió ampliar la lista de problemas y plantear soluciones (Tabla 3).

En la primera parte, las metas de los ODS se plantearon como problemas priorizados y los indicadores se describieron como soluciones, además de agregar otras acciones consideradas viables para reducir los problemas señalados por cada meta.

Tabla 2
Problemas y soluciones según metas e indicadores del ODS 6 Agua limpia y saneamiento, a los que Guatemala se comprometió

Problemas priorizados	Soluciones
Meta 1 Falta de acceso universal y equitativo al agua segura y asequible	- Aumentar la disponibilidad de suministro de agua potable gestionada de manera segura - Cumplir con normativos existentes donde el Ministerio de Salud y las municipalidades deben atender estos temas - Priorizar el tratamiento de agua para consumo humano y garantizar que sea agua segura - Instalar agua domiciliar en áreas urbanas y periurbanas en todos los municipios - Instalar mecanismos de obtención de agua (pozos, chorros públicos, lavaderos públicos) en áreas rurales - Mejorar el acceso al agua y la condiciones de acceso al mismo a las mujeres - Sancionar las acciones que impiden cumplir con el derecho humano al agua
Meta 2 Falta de servicios de saneamiento e higiene adecuada (fin a la defecación al aire libre)	- Implementar programas para aumentar los servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón - Crear un programa nacional de saneamiento porque se estima que en Guatemala un millón de personas todavía defecan al aire libre (5% según la ENCOVI) y faltan sistemas de saneamiento
Meta 3 Contaminación y mala calidad del agua	- Tratar de manera segura las aguas residuales - Aumentar la cantidad de agua de buena calidad
Meta 4 Uso ineficiente del agua por todos los sectores y escasez de agua	- Mejorar el manejo eficiente del agua - Priorizar el consumo de agua domiciliar (derecho humano) y exigir eficiencia en el uso de agua en la agricultura, ganadería, industria, energía y otros usos

	- Promover el uso eficiente del agua en todos los tipos de usuarios (domiciliar, industrial, agropecuario, recreación y otros) - Instalar mecanismos de control de uso eficiente del agua y sancionar a quienes sobrepasen un límite que debe ser definido previamente, según tipo de uso y disponibilidad de agua en el lugar - Calcular la huella hídrica azul, verdes y gris por sector y de manera local para buscar el usos eficiente del agua - Identificar las razones por las cuales no se cumple con leyes, reglamentos, políticas y planes existentes - Promover prácticas tradicionales del uso del agua - Fomentar proyectos para la cosecha de agua para la en zonas secas del país
Meta 5 Falta de ordenación integrada de los recursos hídricos (nacional y transnacional)	- Bajar el nivel de estrés por escasez de agua
	- Desarrollar el ordenamiento integrado de los recursos hídricos
	- Implementar arreglos en las cuencas transfronterizas para la cooperación en el uso del agua
	- Mejorar el uso del suelo según su capacidad, para evitar la pérdida de suelos fértiles, la erosión y la desertificación - Implementar el pago por servicios ambientales - Reconocer los distintos valores del agua, la vida y la salud humana (malestar, personas con enfermedades gastrointestinales, prevalencia de las diarreas en menores de 5 años y muertes; pago de doctores, pago de traslados, pago de análisis, pago de medicina, dejar de estudiar o trabajar para enfermo y acompañante) - Establecer como prioridad asegurar los pasos del ciclo del agua y definir científicamente los caudales ecológicos para cada río - Calcular la huella de agua por región climática del país - Impulsar planes de reforestación con especies nativas adecuados a cada región del país y cubrir al menos un 70-80 % de lo que había en 1980 para proteger las zonas de recarga hídrica - Implementar la política de riego, para que el uso del agua sea más eficiente

	- Fomentar los sistemas de riego eficientes en las zonas más cálidas
Meta a. Falta de fondos para agua y saneamiento (acopio, uso eficiente del agua, tratamiento de aguas residuales y tecnología de reciclaje y reutilización)	- Aumentar la cooperación internacional para agua y saneamiento dentro del plan de gastos coordinados por el gobierno - Elaborar diagnósticos enfocados al déficit de cobertura de agua y saneamiento - Priorizar proyectos - Elaborar proyectos para solicitar fondos a la cooperación internacional - Obtener y gestionar recursos financieros para desarrollar proyectos
Meta b. Falta de participación comunitaria en la mejora de la gestión del agua y saneamiento	- Aumentar la proporción de dependencias administrativas con políticas y procedimientos operacionales establecidos para la participación de las comunidades - Ordenar la organización comunitaria en torno a la gestión del agua - Promover un sistema de gobernanza del agua, considerando a los distintos usuarios, la organización existente y con pertinencia cultural - Fortalecer y apoyar a las comunidades para favorecer la gobernanza del agua

Fuente: elaboración propia, basado en Segeplán. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala y resultados de la mesa de trabajo de temas socioambientales Guatemala 25 y 26 de febrero de 2019.

Dentro de los indicadores que la Segeplán propus, hay algunos que aplican para verificar el cumplimiento de varias metas. Tal el caso del agua, jabón e instalaciones disponibles para lavarse las manos que se requiere en el ODS4 educación y en el ODS6 agua; aunque constituye un elemento identificado como medida de salud preventiva. Lejos de duplicarse, por la relevancia de esta medida de higiene tan importante, se consideran un complemento y una prioridad que se espera forme parte de las acciones que las 10 prioridades y 16 metas de desarrollo sostenible propuestas por la Segeplán.

Tabla 3
Problemas y soluciones relacionadas con el agua en Guatemala, complementarios al ODS6 agua

Problemas priorizados	Soluciones
Faltan o hay que actualizar normas y políticas públicas	- Elaborar de forma participativa con distintos sectores involucrados y proponer: ley general de aguas (posiblemente fraccionada para reducir las adversidades en el CRG, por ejemplo: ley general de agua y saneamiento y aparte una ley para normarlos usos del agua), ley de reforestación, ley de desarrollo rural integral y ley de diversidad biológica. - Analizar el traslape de normas relacionadas con el agua y las competencias y vacíos institucionales - Actualizar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el reglamento de tratamiento de aguas negras, la gestión de los recursos naturales desde la participación de las comunidades, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y promover el turismo comunitario
Falta de legislación en temas clave requeridos por la CPRG: reforestación, agua, biodiversidad	- Invertir en investigación de campo y hacer un perfil de recursos hídricos - Construir un sistema de información hidrológica con pertinencia cultural - Contar con un ente que concentre la información y coordine procedimientos de obtención de datos entre las instituciones que atienden temas de los ODS

Faltan datos para tomar decisiones de manera informada	- Analizar la situación actual y causas dela falta de saneamiento ambiental - Estimar el costo de implementar las medidas urgentes para atender el saneamiento ambiental en Guatemala - Identificar limitantes que impiden implementar las normas, políticas y planes existentes y la falta de ejecución del presupuesto y capacidades en instituciones a las que se les asignan fondos para este tema
Ausencia de rectoría y escasa gestión coordinada del agua	- En términos generales, para ordenar la gestión del agua: a) elaborar normativos de forma participativa (donde se describa la institucionalidad rectora descentralizada, implementadoras y de apoyo); b) preparar o actualizar políticas, estrategias y planes; c) fortalecer a las instituciones responsables (según sus funciones); d) generar datos de campo a través de investigación y recopilar datos de distintas instituciones; e) asignar mayor presupuesto y definir los mecanismos de transparencia; f) establecer los procedimientos de seguimiento y evaluación
Falta de recursos financieros para ampliar el acceso al agua segura y el saneamiento	- Asignar fondos del Presupuesto General de la Nación a las instituciones que según sus funciones y experiencia son las llamadas a hacer las intervenciones urgentes para dar acceso al agua segura y el saneamiento, en su defecto, movilizar recursos u obtener fondos de cooperación
Falta de gestión integrada de recursos hídricos con enfoque de cuenca hidrográfica	- Preservar los suelos y el ciclo del agua en todos sus procesos - Recuperar y proteger fuentes de agua - Cumplir con la Política Nacional de Agua y su Estrategia (2011) - Implementar el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua (2010) - Implementar el Plan Nacional de Desarrollo K´atun - Implementar el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2016)
Desvío de ríos para actividades agrícolas y comunidades río abajo sin agua	- Regular el uso eficiente del agua por tipo de uso y dar prioridad a garantizar el consumo domiciliar de agua en toda la cuenca y el caudal ecológico

	- Sancionar drásticamente (sanción monetaria, y penal, reparar, remediar y resarcir daños y perjuicios) el uso ineficiente del agua
Criminalización de la defensa del derecho al agua y el saneamiento	- Garantizar la defensa por los derechos humanos - Garantizar los derechos a un ambiente sano, el agua segura y el saneamiento - Crear los procedimientos para cumplir con el Convenio 169 de la OIT - Informar adecuadamente a las comunidades - Asegurar la participación (representativa, inclusiva y legítima), consulta y consentimiento libre, previo e informado en actividades que afectan el agua de las comunidades
Falta de educación y conciencia ambiental	- Asegurar el abordaje de temas relacionados con cuidar el agua con calidad y pertinencia cultural; en educación formal, no formal e informal a nivel primario, secundario, diversificado y universitario - Capacitar a autoridades y funcionarios que atienden estos temas o temas relacionados

Fuente: elaboración propia, resultados de la mesa de trabajo de temas socioambientales Guatemala 25 y 26 de febrero de 2019.

En general, la mesa consideró que el ODS6 es fundamental para el país y por ello se requiere la mayor prioridad para atenderse ya que, además de relacionarse con otros elementos socioambientales en los ecosistemas, constituye la fuente clave para la existencia de la vida. Pero también, de contarse con agua limpia y saneamiento, así como en cantidad suficiente, los humanos pueden contar con salud y un factor para contribuir a la economía del país.

Referencias bibliográficas

Arrecis, M. (Octubre-diciembre 2016). "Reformas socio-ambientales". En *Revista Análisis de la Realidad Nacional,* 5(18), pp 124-135. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2016/12/IPN-RI-18.pdf

Arrecis, M. (Octubre-diciembre 2018). "Desafíos del ambiente y el desarrollo", en *Revista Análisis de la Realidad Nacional,* 7(26), pp 144-168. Recuperado de http://

ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/02/Revista-26-Final-imprenta.pdf

Arrecis, M. (marzo 2019). "La gestión ambiental pública, sin improvisación", en *Revista Análisis de la Realidad Nacional,* 8(158), pp 12-30. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/03/IPN-RD-158.pdf

CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). (s.f.). ¿En qué consisten los ODS? Recuperado de https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/en_que_consisten_los_ods

Comisión Ley de Aguas, Consejo Superior Universitario (2016). *Informe Final Diálogos por el Agua 2016.* Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Recuperado de http://fausac.gt/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Dialogos-por-el-Agua-USAC-2016.pdf

GVA (Generalitat Valenciana). (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en http://www.transparencia.gva.es/web/cooperacion/objetivos-de-desarrollo-sostenible

MARN (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales). (s.f.). Documento base del Pacto Ambiental en Guatemala. 2016-2020. Recuperado de http://www.marn.gob.gt/Multimedios/2547.pdf

Segeplán (Secretaría de Planificación y Programación). (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala. Guatemala: autor.

USAC. (2019). *Agenda Estratégica 2020-2024 una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala.* Guatemala: autor.

Desarrollo rural en Guatemala

Darío Monterroso

Resumen

En este artículo se lamenta que el interés nacional se concentre en la coyuntura política, social y económica y en la polarización en que se encuentra inmerso el país; asimismo, refiere la preocupación ante la debilidad del Ejecutivo para aplicar políticas públicas que favorezcan el desarrollo rural, como del Legislativo para emitir los marcos jurídicos que permitan ese desarrollo, por la oposición sistemática de las cámaras agro empresariales y por la desorganización y dispersión de la sociedad civil. Sostiene que se ha invisibilizado los verdaderos problemas nacionales, los históricos y estructurales como el desarrollo rural y el bien común prescrito en la Constitución y en los Acuerdos de Paz. El artículo hace eco de la importancia del desarrollo rural, apoyado en declaraciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y enfatiza, como dice el Plan Nacional de Desarrollo, que sin desarrollo rural no hay desarrollo nacional. En la Agenda Estratégica 2020-2024 de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) se presentan consensuadas en una amplia mesa de debate convocada por el Instituto de Problemas Nacionales de la USAC las sugerencias para lograr el desarrollo rural, recomendando avanzar con pasos cortos pero seguros.

Palabras clave

Agricultura familiar, desarrollo rural, desigualdad, legislación, pobreza.

Abstract
This article laments that the national interest is concentrated on the political, social and economic situation and on the polarization in which the country is immersed; it also addresses concern sativeness of the Executive's weakness in implementing public policies that promote rural development, such as the Legislative to issue legal frameworks that allow such development, because of the systematic opposition of the agri-eastern chambers the disorganization and dispersion of civil society. It argues that the real national, historical and structural problems such as rural development and the common good prescribed in the Constitution and peace accords have been invisibilized. The article echoes the importance of rural development, supported by statements from the United Nations (UN) and emphasizes, as the National Development Plan says, that without rural development there is no national development. In the Strategic Agenda 2020-2024 of the University of San Carlos de Guatemala (USAC) are presented in a wide discussion table convened by the Institute of National Problems of the USAC the suggestions to achieve rural development, recommending move forward with short but safe steps.

Keywords
Family farming, rural development, inequality, legislation, poverty.

Coyuntura nacional: política, social y económica

Guatemala vive inmersa y preocupada por los problemas coyunturales que afloran cada día. Somos una sociedad convulsionada por la exagerada corrupción e impunidad en los diferentes niveles de los tres poderes del Estado y de la iniciativa privada, y los medios de comunicación masiva tampoco ayudan a aclarar el panorama. La polarización social es evidente, los temas cotidianos de conversación y análisis giran en torno a estos problemas y se está llegado al extremo

que se han establecido bandos de pretendidos buenos y malos. La descalificación y la intolerancia social se han exacerbado y ya resulta hasta peligroso decantarse por alguno de los dos supuestos bandos.

Si en este artículo se menciona lo anterior es para dar a conocer que solamente se está atendiendo lo urgente, lo mediático y envueltos en esa ola coyuntural, se están dejando de atender e invisibilizando los verdaderos problemas nacionales, como la pobreza y la desigualdad, de las que se derivan las precarias y en algunos casos inhumanas condiciones de vida en las que están sumergidos grandes sectores de la población nacional, principalmente aquellos que viven en los territorios rurales: los campesinos y la mayoría de indígenas y de estos los más vulnerables son los niños y las mujeres. La cara de un niño rural, campesino e indígena, imagen que vale más que mil palabras, es el rostro de la Guatemala profunda históricamente olvidada.

La descripción anterior, que de ninguna manera es exagerada, es una situación vergonzosa para Guatemala porque nos retrata de cuerpo entero ante los ojos del mundo, como lo expresara el Alto Comisionado de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para los derechos humanos Zeid Ra'ad Al Hussein al concluir su misión a Guatemala el año 2017 "Solo una pequeña minoría concentra el poder económico y político, pero la gran mayoría del pueblo, y particularmente las mujeres, los indígenas, afro descendientes, migrantes y personas con discapacidad sufren no solamente de la pobreza, sino también de la discriminación, la impunidad, la corrupción y las violaciones de derechos humanos" (ONU, 2017)

¿Cómo es posible que en un país con tanta riqueza natural, clima sin igual, capital humano con un bono demográfico extraordinario y siendo un enclave comercial estratégico se haya llegado a estos extremos? Y la respuesta a esta interrogante es y seguirá siendo que hemos tenido gobiernos débiles y una clase social privilegiada que no ha permitido el desarrollo rural.

Por qué es importante el desarrollo rural

El verdadero problema estructural de Guatemala es la falta de desarrollo rural y cuando se habla de éste aunque se aborden los mismos temas que se han tocado siempre, aun visualizándolos desde diferentes puntos de vista, lo escrito siempre resulta parecido; pero no es coincidencia, porque los problemas son los mismos y ante una verdad lacerante como la falta de desarrollo rural y el drama humano de quienes lo habitan, no se deben poner matices que lo hagan lucir mejor; al contrario, hay que denunciarlo con la sinceridad y crudeza que amerita, en nombre de la gente explotada y aquellos pobres y pobres extremos que no tienen para alimentar a su familia y que literalmente se viven muriendo de hambre.

Esto ha sido así y no dejará de serlo en tanto que las condiciones sociales, políticas y económicas sean las mismas, las que han sido determinadas por una clase política mentirosa y desprestigiada que, al llegar al poder, no asume el compromiso con su pueblo, un Estado débil con una institucionalidad laxa y desorientada, una sociedad civil desorganizada y caprichosa y un sector privado voraz que no deja oportunidades e impone condiciones.

El resultado ante tanta incapacidad estatal y egoísmo empresarial no debe extrañar a nadie: los indicadores de desarrollo humano del país, principalmente en los territorios rurales -encuesta tras encuesta-, reflejan que las condiciones de esa población no han mejorado. Es más, se ha acelerado su deterioro y actualmente la población de los territorios rurales es más pobre.

Si se sabe qué es lo que está pasando y se tienen a la vista los resultados de los indicadores aludidos, las explicaciones para que no hayan políticas públicas y leyes para mejorar esa situación únicamente podrían encontrarse en el contubernio público privado para evitarlo. Por ejemplo, yace estancada desde hace muchos años en el Congreso de la República la iniciativa de Ley registro número 40-84, Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral y, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), aprobada por Acuerdo Gubernativo número

196-2009, no logra producir los resultados esperados. En el caso de la iniciativa de ley 40-84, puede deducirse que no avanza por cooptación del Legislativo por los intereses de la iniciativa privada representada por la Cámara del Agro y en el caso de la PNDRI, es un ejemplo de falta de voluntad política de las autoridades del Ejecutivo.

Si bien en el desarrollo de los pueblos existe la tendencia al crecimiento de las áreas urbanas y la disminución de las áreas rurales, también es cierto que la comida y materias primas proceden de los territorios rurales, recursos que son esenciales y necesarios para la alimentación y la industria; es decir, no puede prescindirse de ellos, por lo que, o se producen en el país o se importan como algunos proponen. Sin embargo, esta última propuesta es perversa porque crearía más riqueza para una élite agro empresarial y comercial, y ampliaría la brecha de pobreza y desigualdad con la clase campesina. La ganancia de los exportadores de los países extranjeros y la de los comerciantes nacionales encarecerían los productos, más allá de la capacidad de compra de las clases sociales más necesitadas.

Favorecer las importaciones de estos productos, significaría quedar supeditados a las variables externas que impongan los mercados internacionales y dejar sin ninguna protección a la población del área rural, aunque quizá de esta propuesta el sector agroindustrial saldría favorecido, porque presionaría aún más por disminuir los salarios del campo y tener mano de obra disponible y barata.

En Guatemala los pequeños agricultores, sin apoyo del Estado, han podido sobrevivir y sin ellos no fuera posible garantizar la poca seguridad alimentaria que hay, porque nada menos que el 80% de los alimentos que consumen todos los guatemaltecos proceden del área rural, de esos pequeños agricultores abandonados y hasta vilipendiados, que de cualquier manera y poco a poco fortalecen las economías campesinas. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación reconoce que "de acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI), el total de hogares rurales se estimó en 1,530,782, alcanzando el 45.6% del total del país. Por cada hogar urbano en condición de pobreza extrema se corresponden casi 4 (3.7) hogares

rurales. Por cada dos hogares en condición de pobreza en el área rural, hay un hogar en el área urbana" (MAGA, 2018). Y esa misma fuente recuerda que

> La República de Guatemala tiene una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados, distribuidos en 22 departamentos y 340 municipios, donde el 70% de su extensión territorial se destina a las actividades agropecuarias y forestales… el 50.5% residen en el área rural, y 1 de cada 2 son indígenas: mayas, xincas o garífunas. Entre los años 2000 y 2014, la pobreza total pasó de 56.4% a 59.3%... En 2014, casi cuatro de cada cinco personas indígenas, estaban en pobreza, siendo 1.7 veces mayor que en la población no indígena…Según la ENCOVI 2014, la pobreza en el país se ha acentuado con relación al año 2006. La pobreza extrema es tres veces mayor en el área rural que en el área urbana; mientras que la pobreza no extrema es 1.3 veces (Ibídem).

Que los organismos del Estado no lideren la lucha por llevar el bienestar a toda la población en general, dentro de la que se incluye la población rural, como es obvio, no solo no están cumpliendo con lo prescrito en la Constitución Política de la República, como tampoco favoreciendo el desarrollo nacional porque sin desarrollo rural aquél no es posible.

Entidades favorables al desarrollo rural de Guatemala

Los esfuerzos por avanzar hacia el desarrollo nacional y que toda la población alcance sus beneficios fueron plasmados en la Constitución Política de la República de 1985 y en los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en representación de los grupos armados que se habían resistido durante 36 años, enfrascados en una guerra intestina. Lamentablemente, al día de hoy ambos memorables documentos no han producido los efectos deseados; asimismo, han sido promulgados otros documentos nacionales e internacionales en cuyo contenido se encuentra una luz de esperanza para el desarrollo rural.

Constitución Política de la República de 1985

De la historia moderna del país, esta Constitución representa el final de una larga etapa matizada por golpes de Estado, gobiernos militares y conflicto armado interno, es el fin de las dictaduras y el principio de una vida en democracia. Su espíritu libertario está consagrado en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5, relacionados al bien común, garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, el derecho a la vida, la libertad de igualdad y la libertad de acción (Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

Acuerdos de Paz

Como causas históricas del conflicto armado interno se aducen la realidad social, política y económica del país y la intolerancia, siendo los aspectos involucrados, entre otros relevantes, el tema del uso y posesión de la tierra, la marginación, la debilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones y el racismo (Secretaría de la Paz, s/f).

Los acuerdos firmados fueron doce, pero para el desarrollo rural tienen especial relevancia el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México, D. F., 29 de marzo de 1994), Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (México, D. F. 31 de marzo de 1995), Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (México, D. F. 6 de mayo de 1996) y Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Guatemala, 29 de diciembre de 1996).

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Se refiere a la Ley 11-2002, en la que se promulga la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes y a la cabeza de esta descentralización se encuentra el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), cuyo objetivo es el de organizar y coordinar la

administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (Congreso de la República, 2002).

Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032
Este debe ser el que oriente el rumbo de la planeación estratégica de largo plazo del desarrollo nacional y las políticas públicas y leyes deben seguir su alineamiento, pero después de cinco años de su presentación no se logra la coordinación inter institucional que se requiere.

Preconiza que

> resolver la problemática rural y agraria es un propósito central del K'atun, pues ello cobra relevancia fundamental en Guatemala si se espera alcanzar el desarrollo nacional e indica, como lo dicen los Acuerdos de Paz, que la "resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales" (SEGEPLAN, 2014).

Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

La Organización de la Naciones Unidas estableció esta agenda, la cual fue ratificada por Guatemala, convirtiéndose en un compromiso internacional, en la que se proponen 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que deben cumplirse para el año 2030. Para el caso del desarrollo rural, todos los objetivos son importantes pero se destaca la particular importancia de los siguientes: 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero y 8) Trabajo decente y crecimiento económico.

En la resolución emitida los Estados firmantes señalaron que

> estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la

igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales (ONU, 2015).

Cabe mencionar que aunque el K'atun fue elaborado antes que la Agenda de los ODS, ambos están alineados y son mutuamente complementarios.

Estrategia Centroamericana de desarrollo rural territorial

Esta estrategia tiene su origen en el reconocimiento de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) de la necesidad de enfrentar los "obstáculos estructurales a un desarrollo nacional sostenible e incluyente, para lo cual es fundamental el desarrollo integral de sus territorios rurales" (Consejo Agropecuario Centroamericano, 2010). En Guatemala la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, recoge y representa a esta estrategia.

Propuesta de la USAC para generar el desarrollo rural

En preparación de la *Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala*, que se presenta como un aporte de la USAC para la sociedad guatemalteca en general pero particularmente para los candidatos presidenciales y candidatos a diputados al Congreso de la República, metodológicamente se establecieron para su estudio y elaboración cinco ejes (USAC, 2019):

1. Estado y democracia,
2. Desarrollo incluyente, integral y sostenible,
3. Seguridad democrática, justicia y legalidad,
4. Salud y seguridad social y,
5. Educación

Dentro del Eje de Desarrollo incluyente, integral y sostenible se incluyó el Desarrollo rural, no para diagnosticar la situación socio económica en que se encuentra la población que habita en los territorios rurales, ni el grado de deterioro que se le ha causado a los recursos naturales y al ambiente, lo que es ampliamente conocido, sino para presentar propuestas

concretas y factibles de realizar, que permitan reducir sustancialmente las causas que han dado origen a estos flagelos.

Para arribar a las propuestas contenidas en la Agenda, el IPNUSAC con el apoyo del Consejo Superior Universitario y del rector de la Universidad convocó y coordinó un amplio debate académico en el que participaron investigadores, personal docente y administrativo de esta casa de estudios, de cuyas conclusiones se obtuvieron los resultados que se presentan.

Si bien, como se ha dicho y se sostiene que sin desarrollo rural no hay desarrollo nacional, para que se logre es urgente que se visibilice esa necesidad y esté contenido en las agendas de los futuros gobernantes y diputados al Congreso de la República, dentro de la realidad de lo posible y asumiendo la responsabilidad porque se lleve a cabo. En este asunto la demagogia y el ofrecimiento fácil no tienen cabida, porque se trata del bienestar de la población rural y quizá de la vida de miles de guatemaltecos, principalmente niños, que por más que se oculte y algunos políticos y tecnócratas traten de invisibilizarlo, muchos de ellos podrían morir de hambre y enfermedades asociadas a la pobreza, si la situación en que se debaten actualmente no mejora.

Las propuestas de la Agenda son directas, como en este caso, y si bien no agotan la integralidad del desarrollo rural, se encaminan a alcanzar, con pasos cortos pero seguros, algunas aspiraciones constitucionales y de los Acuerdos de Paz; así como metas del K'atun y de los ODS, como la lucha contra la pobreza, la marginación y abatir el hambre.

Se buscó que las propuestas no fueran complejas para que sean comprendidas y fácilmente ejecutadas. Están basadas en el marco jurídico que deben tener y en la voluntad política que se debe manifestar, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, porque programas y políticas sin ley no tienen el sustento jurídico ni la temporalidad a largo plazo que se necesita para ejecutarlas y en un cambio de gobierno, un acuerdo ministerial o un acuerdo gubernativo fácilmente las mandan a la basura y, leyes bien hechas pero sin la voluntad política para ejecutarlas, es lo mismo que nada.

Las propuestas son las siguientes:

1. Reactivar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

a) Que el presidente de la República la asuma como un compromiso de Estado, ya que si no es impulsada desde esa instancia, la coordinación interinstitucional no sería posible y se continuaría como en la actualidad con una serie de acciones dispersas y desorganizadas, inclusive desperdiciando valiosos recursos.

b) El presidente de la República, quien preside el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, debe promover la integración de un Gabinete Específico de Desarrollo Rural para planificar, ordenar y monitorear las acciones del desarrollo rural. Debe reunirse continuamente por lo menos cada tres meses para tomar las medidas de ajuste y orientación del trabajo que se debe realizar para el desarrollo rural, desde los despachos ministeriales hasta el trabajo de campo.

2. Que el Congreso de la República decrete la Ley de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina.

a) El presidente de la República deberá promover, con la bancada de su partido político en el Congreso, que lidere la propuesta de la iniciativa de Ley número 4947, Ley de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina y luchar por su aprobación. Esta se encuentra lista para tercer debate en el pleno.

Con la ley emitida se tendrá el marco jurídico apropiado y la capacidad de atender los requerimientos de la alimentación escolar con productos frescos producidos por los agricultores familiares de la localidad, con la pertinencia cultural adecuada de acuerdo a las costumbres y usos de la región.

Se podrá evitar la malnutrición que induce el consumo de comida enlatada con preservantes químicos o comida chatarra que tanto daño les hace a los niños.

b) El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación debe continuar fortaleciendo a nivel nacional el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, dotándolo de una institucionalidad fuerte y recursos económicos.

Dentro de este programa se contempla la extensión rural, que constituye la herramienta para llegar a las comunidades más recónditas del país, llevando el apoyo técnico para el mejoramiento de las actividades de los agricultores familiares.

3. El Sistema de Consejos de Desarrollo, las mujeres y los jóvenes.

a) Promover en todos los niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) la participación positiva de las mujeres rurales, como eje transversal prioritario y decisivo para la toma de decisiones que involucran el desarrollo rural.

b) Crear oportunidades para los jóvenes que les permitan acceder a empleos dignos o facilidad para realizar algún emprendimiento, lo que evitará o por lo menos reducirá las migraciones.

c) Emprender masivas campañas de reforestación y de conservación de suelos a nivel nacional, para la protección de las cuencas hidrográficas, con lo que se lograría:

- Crear empleo rural masivo
- Proteger los bosques pluviales de las cabeceras de las cuencas, y proteger la parte intermedia con un sistema escalonado de siembra de árboles energéticos.
- Proteger y conservar el suelo fértil que es un recurso estratégico del Estado que se está perdiendo por millones de toneladas, principalmente por erosión hídrica debido a la eliminación de los bosques.

4. Capacitación

Para lograr que la extensión rural sea efectiva se debe preparar a la población rural, principalmente a los agricultores familiares y para tal efecto los ministerios de Economía y MAGA deben capacitarlos para que tengan puedan integrarse en organizaciones comunales, de gestión, para aprender y utilizar técnicas agrícolas y aprovechar las remesas dinerarias que reciben de los migrantes, principalmente en promover los efectos multiplicadores de la economía campesina, a través de emprendimientos comerciales.

5. Coordinación interinstitucional

a) Por la poliactividad del desarrollo rural, se requiere de una interinstitucionalidad oficial y del sector privado bien coordinadas, encontrando un ejemplo en la compra de alimentos a los agricultores familiares para la alimentación escolar. Mejora la dieta de los niños y fortalece la economía campesina.

b) Se debe fomentar el turismo rural sostenible, mejorando los atractivos turísticos y los caminos de acceso para convertirlos en destinos turísticos del turismo interno e internacional. Tenemos un sistema lacustre, ríos, estuarios, montañas, flora y fauna increíbles, pero por sobre todo un patrimonio cultural único en el mundo. Países con menores recursos viven de la explotación turística de esos recursos.

Como ya se ha dicho el desarrollo rural es un conjunto integral de muchas actividades, pero si se buscara hacerlas todas al mismo tiempo para lograr esa integralidad el reto sería imposible de cumplir. Lo importante es avanzar y mantener el ritmo de movimiento siempre para adelante.

Conclusiones y recomendaciones

- La problemática del desarrollo rural está planteada.
- Los resultados de la debilidad del Estado en la aplicación de

políticas públicas que favorezcan el desarrollo rural, y la falta de un marco jurídico específico, están a la vista mediante los paupérrimos indicadores de desarrollo humano, principalmente de la población de los territorios rurales.

- El proteccionismo de la agroindustria de exportación no ha generado desarrollo rural y ha deteriorado el medio ambiente.

- Que el futuro gobernante se dé cuenta de la verdadera realidad nacional, principalmente de la dramática situación que se vive en los territorios rurales y se involucre positiva y efectivamente en la solución de esos problemas.

- Que los diputados se empoderen de su responsabilidad de representar a la población más vulnerable, y estén convencidos de que sin desarrollo rural no hay desarrollo nacional, por lo que deben trabajar para lograr leyes que favorezcan a esa población.

Referencias bibliográficas

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

Congreso de la República. (2002). Decreto legislativo número 11-2002. Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural. Guatemala.

Consejo Agropecuario Centroamericano. (2010). Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial. San José, Costa Rica: IICA.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2018). Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina. Guatemala: autor.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Tomado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

Secretaría de la Paz. (s/f). Los Acuerdos de Paz en Guatemala. Presidencia de la República. Guatemala. Tomado de https://www.sepaz.gob.gt/images/Descargas/Acuerdos-de-Paz.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2014). Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala: SEGEPLAN.

Tele Sur. (2017). "ONU: 83% de los guatemaltecos vive en pobreza extrema". *Tele Sur noticias América Latina*. Tomado de https://www.telesurtv.net/news/ONU-83--de-los-guatemaltecos-vive-en-pobreza-extrema-20171119-0030.html

Universidad de San Carlos de Guatemala. (2019). *Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala.* Guatemala: autor.

Agenda para la construcción de un Estado que garantice la salud y la seguridad social

Adrián Chávez

Resumen

En coherencia con el mandato constitucional de cooperar al estudio y solución de los problemas nacionales, la Universidad de San Carlos de Guatemala, elaboró la Agenda Estratégica 2020 2024. Para ello el IPNUSAC coordinando el proceso desarrolló mesas técnicas, siendo la de salud una de la más participativas. En dicha mesa se abordaron los ejes de gobernanza, acceso universal a la salud y la seguridad social, fortalecimiento institucional y disponibilidad y uso adecuado de los recursos. Adicionalmente se hizo una consulta específica para los temas de seguridad alimentaria y nutricional y las metas definidas para el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: Salud y bienestar como una propuesta encaminada a la construcción de un Estado que garantice la salud y la seguridad social.

Palabras clave

Derecho a la salud, seguridad social, acceso a la salud, financiamiento de la salud, Agenda Nacional de Salud.

Abstract
In consistency with the constitutional mandate to cooperate to the study and solution of national problems, the University of San Carlos of Guatemala, developed the strategic agenda 2020 2024. To do this the IPNUSAC coordinating the process developed tables techniques, being the health one of the more participatory. In this Bureau addressed the axs of governance, universal access to health and social security, institutional strengthening and availability and appropriate use of resources. Additionally became a specific query for the themes of food and nutritional security and the goals defined for the goal of Sustainable Development 3: health and welfare as a proposal aimed at the construction of a State that guarantees health and social security.

Keywords
Right to health, social security, access to health, health funding, National Health Agenda.

En coherencia con el mandato constitucional de cooperar al estudio y solución de los problemas nacionales, el Consejo Superior Universitario (CSU), delegó al Instituto de Problemas Nacionales (IPNUSAC), coordinar la construcción de la Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta académica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la cual somete a la consideración de los partidos políticos en contienda y a la sociedad guatemalteca en general, para abordar los principales problemas que afronta la sociedad en su conjunto.

En el desarrollo de esta agenda, se realizaron mesas técnicas, contando con la participación de docentes, profesionales y expertos en ramas específicas de la ciencia, incluyendo la administración pública. En la mesa técnica de salud se desarrollaron los ejes de gobernanza, acceso universal a la salud y la seguridad social, fortalecimiento institucional y disponibilidad y uso adecuado de los recursos. Adicionalmente se hizo una consulta específica para los temas de seguridad alimentaria y nutricional y las metas definidas para el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: Salud y bienestar.

Se realizó una sistematización de los productos de discusión de cada una de las mesas y de las consultas específicas realizadas, las cuales se presentan en el orden ya descrito, como una propuesta encaminada a la construcción de un Estado que garantice la salud y la seguridad social.

Propuesta de una agenda nacional en salud y seguridad social

El Estado ha fallado en su responsabilidad de garantizarle a la población guatemalteca la salud, la seguridad social y la seguridad alimentaria y nutricional. Son pocas las señales que reflejan un compromiso serio y continuo, para reencauzar su funcionamiento hacia la consecución del ODS 3 y del resto de ellos.

Es por eso que en la propuesta de agenda presentada se definen líneas estratégicas encaminadas a fortalecer el sistema de gobernanza y el rol rector del MSPAS, su capacidad regulatoria, su institucionalidad y a garantizar la disponibilidad y uso adecuado de los recursos, lo que aportará al fortalecimiento de un sistema de seguridad alimentario y nutricional y a la consecución del ODS 3.

Fortalecimiento del sistema de gobernanza y del rol rector del MSPAS

La respuesta social del Estado se ve fragmentada y limitada a endosar a instituciones específicas como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la responsabilidad de su abordaje, cuando al entenderse a la salud como un producto social condicionada y determinada por muchos factores sociales, resulta obvio saber que para mejorar su estado de situación se requiere del concurso de la mayoría de las entidades del Estado.

Lo anteriormente expuesto obliga a replantear los mecanismos tomados para abordar la salud y a establecer un mecanismo de gobernanza en la que instituciones como el MSPAS o el IGSS, puedan convertirse en el motor que fomente la participación de todos los actores vinculados en la definición e implementación de políticas que promuevan un sistema de salud y seguridad social equitativo y sostenible.

Entre las limitantes que deben superarse para establecer un mecanismo de gobernanza efectivo están:

- La ausencia de una política estatal que defina hacia dónde se tiene que llevar la salud pública de este país, lo que se evidencia cuando en los últimos 10 años se han tenido tres presidentes y 11 ministros de salud, que, al asumir el cargo, hacen un "borrón y cuenta nueva" y se obstaculiza el desarrollo de cualquier proceso de mejora emprendido.

- El grado de segmentación y fragmentación del sistema nacional de salud.

- Que el MPSAS asuma con responsabilidad el rol rector conferido en el marco legal, para brindar una respuesta articulada a las necesidades de salud de la población.

- La falta de información y nuevos conocimientos, que facilite la toma de decisiones y el establecimiento de acciones coordinadas.

Para superar los problemas planteados se propone:

Tabla No. 1:
Líneas estratégicas para el fortalecimiento de la gobernanza y el rol rector del MSPAS

1.1 Definir una política nacional integral de salud y seguridad social que:

a. Sea coherente con la responsabilidad constitucional que asume a la salud como un derecho, un bien público y una responsabilidad de Estado, lo cual implica:
- Proveer los servicios de salud garantizando su acceso público y universal.
- Respetar el derecho a la salud de la población.
- Hacer que se respete la salud ejerciendo su función reguladora.

b. Definir los mecanismos para garantizar que el funcionamiento de todas las entidades sectoriales e intersectoriales aporten sus recursos técnicos y financieros a la consecución de la política.

c. Ajustarse a las necesidades epidemiológicas actuales y futuras para garantizar la atención, prevención, promoción y rehabilitación de la salud.

1.2 Retomar y fortalecer el Consejo Nacional de Salud constituido como un ente asesor y una plataforma de coordinación interinstitucional, asegurándose de:

a. Desarrollar un sistema de consejos de salud no solo a nivel nacional, sino a nivel departamental, municipal y local, garantizando la participación ciudadana.

b. Incorporar a actores extra sectoriales como los Ministerios de Trabajo, de Desarrollo, Agricultura, Ambiente y otras entidades vinculadas a la seguridad social y a otras determinantes y condicionantes de la salud de la población.

1.3 Crear las bases o condiciones técnicas y normativas para desarrollar un sistema público de salud unificado, que de manera progresiva evite la duplicación de funciones, mejore la coordinación política y la integración operativa en la provisión de servicios brindada por el IGSS y el MSPAS y genere un subsistema público, capaz de competir en condiciones equitativas con el subsistema privado de salud.

1.4 Crear el sistema único de información en salud y definir la agenda nacional de investigación en salud:

a. Crear el sistema único de información en salud, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y las entidades del ámbito público y privado. Este sistema será una hoja de ruta encaminada a superar la brecha tecnológica, de conectividad y homologar sus sistemas de recolección de información.

b. Definir una agenda nacional de investigación en salud donde el MSPAS, como ente rector, articule esfuerzos interinstitucionales con la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, identifique junto a las universidades y demás entes de investigación las brechas de conocimiento existentes y defina una agenda orientada a reducir las brechas identificadas. Asimismo, que gestione los recursos que le permitan desarrollar las capacidades institucionales para registrar, aprobar y controlar las investigaciones realizadas, garantizando que todas cumplan con los criterios bioéticos y no vulneren, ni pongan en riesgo la salud, el bienestar y la dignidad de las personas, las familias y las comunidades.

Fortalecimiento de la capacidad regulatoria del MSPAS

Para que el Estado trascienda de la simple provisión de servicios y asuma su responsabilidad de respetar y hacer que se respete la salud de la población guatemalteca, debe superarse un marco legal hipertrofiado, descontextualizado y desvinculado de una política de Estado, privilegiar el interés común por delante de cualquier tipo de interés y fortalecer la capacidad institucional del ente regulador. A partir de esto se propone:

Tabla No. 2:
Líneas estratégicas para el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del MSPAS

2.1 Recopilar y revisar el marco regulatorio vigente, depurar las leyes descontextualizadas y reducir la brecha identificada, de manera coherente con la política nacional de salud definida.

2.2 Asegurar la participación del ente rector en los espacios nacionales, regionales o mundiales, en los que por la falta de interés o recursos se ha privilegiado la acción de las entidades de coordinación económica y de las empresas que tienen la capacidad de abogar que se privilegien sus intereses económicos y particulares y se deje en segundo plano el respeto al derecho humano, a la salud y el bienestar común.

2.3 Fortalecer la institucionalidad regulatoria a partir de:

a. El reajuste de los aranceles actuales. Asegurando que se obtengan los recursos necesarios que permitan desarrollar las capacidades institucionales para acreditar y controlar a los medicamentos y productos afines, alimentos, servicios de salud, agua, ambiente e infraestructura sanitaria.

b. La incorporación de la salud y seguridad laboral, las investigaciones en seres humanos, el mercado de la medicina integradora y la lucha contra el contrabando de medicamentos y otros productos y otras actividades que podrían vulnerar la salud de la población.

c. El desarrollo de un conjunto de normas orientadas a mejorar la calidad en la prestación de servicios, la seguridad del paciente y la homologación de protocolos de atención del MSPAS, el IGSS y demás entidades del sector público y privado, permitiendo además dentro de las instancias que conforman el subsistema público de salud, generar una lista nacional de medicamentos y fomentar la implementación de mecanismos de negociación centralizada y conjunta, logrando economías significativas que permitan aumentar el acceso a estos insumos.

d. Desconcentrar a los órganos responsables de la regulación y control del MSPAS, garantizando que cada Dirección de área de salud posea la infraestructura requerida para desarrollar las funciones de regulación y control a nivel departamental, municipal y local.

Garantizar el acceso público y universal a la salud y a la seguridad social

A pesar de que la salud y la seguridad social son asumidas como un derecho y una responsabilidad de Estado, aún persisten barreras geográficas, culturales, económicas y sociales que limitan su acceso.

Actualmente la máxima autoridad del IGSS está conformada por re-

presentantes del gobierno, la junta monetaria, la academia, los patronos y los trabajadores, pero carece de una estructura de coordinación que vincule a la institución con otras que, por su naturaleza, son corresponsables de garantizar este derecho. La mayoría de la población económicamente activa trabaja en condiciones de informalidad y en condiciones de precariedad, quedando totalmente desprotegidos, pues muchas empresas no cumplen con sus obligaciones patronales y por si esto fuera poco, existe una descoordinación entre el IGSS y el MSPAS.

A partir de esto y considerando la vinculación directa entre la salud y la seguridad social bajo la necesidad de establecer un marco que permita avanzar a uno de protección social, se propone:

Tabla No. 3.
Líneas estratégicas para garantizar el acceso a la salud y a la seguridad social

3.1 Retomar la implementación del Modelo incluyente de Salud (MIS). Esta propuesta es fruto de un proceso histórico, enfocado en derechos, que se basa en la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) renovada, que garantiza un abordaje integral a nivel individual, familiar y comunitario y que actualmente constituye la única propuesta de modelo validada en campo, cuya implementación ha demostrado ser efectiva. La implementación del modelo requiere de:

a. El desarrollo de un proceso de reordenamiento territorial en el que se identifiquen, de acuerdo con criterios técnicos establecidos, las brechas de recursos requeridos para la implementación del modelo (servicios, personal, medicamentos e insumos).

b. Definir, de acuerdo con las brechas identificadas en un Plan Maestro de Inversión en Salud, que sea incorporado dentro del listado geográfico de obras del sistema de consejos de desarrollo, las municipalidades y la cooperación internacional (reembolsable y no reembolsable).

c. Garantizar que las escuelas formadoras oferten las carreras profesionales y técnicas requeridas para la implementación del modelo de atención y que los egresados cuenten con el perfil de formación requerido.

d. Generar sistemas integradores de registro médico automatizado y de información gerencial que vincule los procesos de prestación de servicios con los procesos administrativos y logísticos, para garantizar la disponibilidad y el uso adecuado de insumos.

e. Diseñar, desde lo local, las redes integradas de servicios a nivel local, municipal, departamental y regional, que aumenten el acceso a servicios de mayor capacidad resolutiva.

f. Aumentar la pertinencia cultural promoviendo la incorporación de miembros de las propias comunidades a procesos formativos y laborales, así como establecer un sistema de coordinación en paralelo con la red de terapeutas maya y populares.

3.2 Desarrollar en el ámbito público y de manera progresiva las capacidades necesarias que le permitan atender problemas de salud como el Cáncer, las enfermedades renales o cardiovasculares, que históricamente han sido atendidas por entidades privadas ante la falta de respuesta del Estado. Lo que debería de partir de una revisión y evaluación objetiva de las entidades que reciben financiamiento del Estado, en términos de evitar seguir proporcionando recursos a entidades que duplican acciones realizadas por el MSPAS, que provean servicios más costosos o que no tienen nada que ver con la salud.

3.3 Superar las barreras de acceso a los programas de seguridad social, estableciendo un marco que permita avanzar en:

a. Incorporar a los ministerios de Trabajo y Economía al Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad y al Comité Nacional de protección a la Vejez, al consejo nacional de salud, con el objeto de establecer un espacio de coordinación interinstitucional con otros actores vinculados a la seguridad social.

b. Establecer una política laboral que promueva la generación de empleos dignos y/o ampliar las opciones de afiliación individual e institucional, iniciando con las poblaciones que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad.

c. Mejorar la supervisión y el control de las empresas a modo de garantizar el cumplimiento del pago de la cuota patronal.

d. Integrar la planificación institucional del IGSS al plan nacional de inversión en salud, procurando de manera coordinada desconcentrar la red de servicios, expandir su cobertura y establecer una coordinación efectiva a nivel operativo con el MSPAS.

Fortalecimiento de la institucionalidad

De nada sirve tener la mejor estrategia de salud pública si se persiste en una institucionalidad tan débil. Lo más importante de cualquier organización debe ser su recurso humano, pero desafortunadamente la mayoría de los trabajadores de la salud pública sobreviven en condiciones de precariedad laboral, siendo esto uno de los puntos torales para el fortalecimiento de las instituciones estatales. En el caso del MSPAS existen dos aspectos que agudizan esta problemática:

a. El reglamento orgánico interno del MSPAS no está reconocido por la Oficina Nacional de Servicio Civil y la dirección técnica del presupuesto, lo que limita la posibilidad de generar la cantidad de plazas que se requieren.

b. El clientelismo político hace que los cargos directivos de las entidades sean ocupados por personas que responden a intereses particulares o que no tienen los conocimientos necesarios para desempeñar un cargo dentro de la administración pública.

En este contexto proponemos:

Tabla No. 4.
Líneas estratégicas para el fortalecimiento de la institucionalidad

3.1 La definición de una política laboral institucional y nacional enmarcada en el fortalecimiento de la gestión del talento humano y la dignificación del trabajador salubrista y el trabajador público en general. Esta política laboral debe:

a. Trasladar progresivamente al personal por contrato a una clasificación formal y permanente.

b. Mejorar condiciones laborales en términos de distribución de cargas de trabajo, horarios y disponibilidad de recursos requeridos para el desarrollo de sus funciones.

c. Establecer una escala salarial congruente con el costo de vida, los niveles de consumo, la carga laboral, el grado de responsabilidad, los factores de riesgo al que los trabajadores están expuestos, y el nivel de preparación académica.

d. Mientras tanto debe revisarse y renegociarse el pacto colectivo vigente, con el propósito de identificar aquellos aspectos que generen privilegios particulares (licencias sindicales ilimitadas o viáticos desmedidos), bonos que desestimulen la falta de ejecución y demás aspectos que riñan con criterios técnicos, legales y financieros, pues son justamente estos aspectos los que disfrazados de "derechos adquiridos", representan uno de los principales obstáculos que imposibilitan cualquier posibilidad de alcanzar una verdadera reivindicación del trabajador de salud.

3.2 Revisar y actualizar el Reglamento orgánico interno del MSPAS y definir con claridad la estructura y función organizativa, evitando la ambigüedad en la definición de responsabilidades, para posteriormente buscar el aval ante las instancias correspondientes.

3.3 Mejorar la calidad en la gestión y atención en la prestación de los servicios pues esto compromete la adecuada gestión de los recursos, el cumplimiento de los procesos administrativos, el logro de los resultados esperados y la calidad en la prestación de servicios. A partir de esto se propone:

a. Establecer la carrera administrativa para que los puestos directivos sean otorgados por concursos de oposición, garantizando que quienes los ocupen sean personas con capacidades técnicas y administrativas, que garanticen la calidad en la gestión de los servicios.

b. Desconcentrar los procesos de gestión del recurso humano y capacitar a los cuadros directivos y técnicos en la correcta aplicación de la normativa legal en el ámbito laboral y en la resolución de conflictos.

c. Mejorar la coordinación docente asistencial (universidades, docencia e IGSS)

d. Desarrollar un sistema automatizado para la gestión del recurso humano.

e. Establecer un sistema de gestión integral que vincule la planificación, programación, presupuesto y ejecución de los programas y servicios.

f. Replantear la estructura programática del presupuesto del MSPAS basado en el modelo de gestión de procesos, que permita una asignación equitativa de los recursos a las unidades ejecutoras, de forma coherente con el desempeño, la capacidad resolutiva y la clasificación de los servicios que conforman las redes de atención, para garantizar la disponibilidad de recurso humano e insumos en cada unidad.

g. Revisar la normativa vigente y generar una propuesta que agilice los mecanismos de compra de medicamentos, equipo y demás insumos, sin perder los mecanismos que controlen y aseguren el uso adecuado de los recursos financieros.

Garantizar la disponibilidad y el uso adecuado de los recursos financieros

Guatemala es el país con menor gasto público en salud a nivel regional. El bajo financiamiento y una distribución que privilegia lo curativo, concentra los recursos en la región metropolitana, focaliza la atención y terciariza los recursos. La desigualdad en la distribución de los recursos y la corrupción instaurada reproducen los modelos de inequidad en el país y limitan sistemáticamente cualquier posibilidad de brindar una respuesta social adecuada. A partir de esto se propone:

Tabla No. 5:
Líneas estratégicas para garantizar la disponibilidad del fortalecimiento de la institucionalidad

5.1 Incrementar el gasto público de salud de forma progresiva, sostenida y coherente con la Política Nacional de Salud definida, evitando que continúe siendo un instrumento para seguir privilegiando intereses políticos o particulares.

5.2 Distribución equitativa de los recursos buscando el equilibrio entre las actividades orientadas a la atención o recuperación de la salud y las actividades vinculadas a la prevención y promoción. Que se

desconcentre la asignación de recursos en la región metropolitana y se privilegie la asignación para el desarrollo de redes regionales. Que se evite la tercerización de recursos y se destinen al desarrollo de capacidades institucionales para la atención de enfermedades tradicionalmente desatendidas y, por último, que se desconcentren las áreas administrativas y se privilegie la contratación de personal y la asignación de recursos al área asistencial.

5.3 Buscar el ahorro de economías, el establecimiento de una dinámica de negociación conjunta de medicamentos, equipo y otros insumos a nivel institucional y sectorial, que se desarrolle de forma centralizada dentro de los mecanismos de compras nacionales y regionales.

5.4 Transparentar los procesos regulatorios y de compra, mediante una reingeniería y sistematización de procesos; identificando las zonas de opacidad y evitando la conflictividad de intereses. Además, desarrollando programas de cero tolerancia a la gestión arbitraria mediante mecanismos de fiscalización. Asimismo, promover el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía y crear la oficina nacional de atención a la ciudadanía, que sea la responsable de la recepción, gestión y seguimiento de denuncias, procurando el buen funcionamiento de todas las entidades del sector.

5.5 Buscar fuentes alternativas de financiamiento que vayan desde la actualización de aranceles, aumento de impuestos, imposición de tasas a las actividades de consumo y prácticas nocivas para la salud (azúcar, bebidas energizantes, bebidas alcohólicas, tabaco, golosinas, comida chatarra, contaminación del aire y el agua.

Seguridad alimentaria y nutricional

Hace más de 40 años se vienen desarrollando sin éxito una serie de acciones encaminadas a enfrentar el problema de la desnutrición y la subalimentación. La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente data de 1997 y se desarrolló en un contexto donde la desnutrición aguda y crónica y la deficiencia en hierro y vitaminas estaban a la orden del día. 20 años después, los problemas descritos permanecen vigentes, pero a ellos se su-

man otros retos, como el sobrepeso y la obesidad y la carga de enfermedades crónicas que estas conllevan. A partir de lo anterior se propone:

Tabla No. 6
Líneas estratégicas para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional

6.1 Redefinir la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional que permita trascender del asistencialismo, para garantizar un abordaje integral, por lo que dicha política debe:

1. Garantizar la disponibilidad de alimentos a través de:

- La ampliación de las tierras destinadas a la producción agrícola.
- La entrega controlada de insumos productivos y semillas.
- El fortalecimiento de las medidas de control de sanidad animal y fitosanitarias.
- La implementación de programas de financiamiento, programas de subsidio por cosecha, aportaciones, créditos blandos y/o seguros encaminados a apoyar a los micros, pequeños y medianos productores en mejorar la producción, distribución y comercialización de todos los productos.
- El establecimiento de un sistema de vigilancia que permita identificar el déficit en la producción de alimentos y mejorar la producción de la agricultura familiar.
- La generación de programas de capacitación para fomentar el adecuado uso de remesas, recuperar y modernizar la red de microsistemas de riego por goteo y disminuir las pérdidas post cosecha.
- La utilización del programa nacional de extensión rural para fomentar la agroecología, el uso de conocimientos ancestrales y la producción de alimentación orgánica.

- Viabilizar y fomentar la compra de productos agropecuarios locales a los agricultores familiares para la refacción escolar y el consumo local de otras dependencias.

2. Garantizar el acceso a los alimentos disponibles a través de:

   - La priorización de la inversión social y la generación de fuentes de empleo para afrontar la pobreza.

   - El involucramiento de los ministerios de Desarrollo y Trabajo en la definición e implementación de una política laboral que promueva el trabajo digno con salarios dignos.

   - La promoción de aumentos diferenciados de acuerdo a la clasificación de las empresas, de modo que las empresas grandes puedan aumentar un porcentaje más alto que las empresas pequeñas.

   - Establecer un conjunto de programas de trabajo que promuevan la generación de empleo a jóvenes de las áreas rurales y marginales.

   - Implementación de transferencias monetarias condicionadas, sustentadas en evaluaciones socioeconómicas y controles de seguimiento que marquen de manera transparente la inclusión de criterios de ingreso y egreso para las familias beneficiarias.

   - Aumentar la cobertura de la seguridad social.

   - Implementar la ley de alimentación escolar.

   - La utilización de los alimentos corresponde a la influencia de la calidad alimentaria y las condiciones de vida en la situación nutricional y la salud de los individuos

3. Promover el consumo de alimentos nutritivos y mejorar las condiciones de vida y la situación nutricional y de salud de las personas, las familias y las comunidades a través de:

   - El aseguramiento de agua apta para el consumo humano y el desarrollo de infraestructura sanitaria y acceso a la electricidad a las comunidades urbanas y rurales.

   - La generación de programas donde bajo criterios técnicos se entregue a las mujeres embarazadas que acudan a control prenatal, un paquete de alimentos de alto valor nutritivo que coadyuve a mejorar el estado nutricional de la madre.

- La promoción de la lactancia materna en el ámbito laboral y familiar.

- La formulación de una canasta básica nutritiva, en la que se desarrolle y promueva el consumo de una canasta normativa con productos con alto valor nutricional.

- El desarrollo de guías de alimentación para las mujeres embarazadas, madres lactando, bebés de cero a seis meses e infantes menores de dos años.

- La aprobación e implementación de la ley de promoción de la alimentación saludable, que a través de la educación nutricional, la regulación de la publicidad y promoción de alimentos, así como regulación de alimentos que se consideran críticos para la salud y, además, la imposición de un sello de advertencia nutricional que provea información suficiente para tomar mejores decisiones, busque promover el consumo de alimentos saludables y disuadir el consumo de productos altos en azúcar, sal y grasa.

4. Adoptar medidas que permitan asegurar la disponibilidad, acceso y uso de alimentos en cualquier circunstancia:

- El establecimiento de un registro nacional de trabajadores y empleadores agrarios, que incluyan a los agricultores familiares.
- La adopción de medidas de mitigación que incluyen apoyo técnico a los agricultores y alimentación a la población en general.

- La generación de un subsidio en el que se asegure la inversión de los agricultores para mitigar las pérdidas en caso de eventos climáticos, plagas o desastres.

- El aseguramiento de caminos agrícolas y puentes que conecten a los centros de producción con las carreteras principales para evitar la pérdida de alimentos.

6.2. Retomar la implementación de la política nacional de desarrollo rural integral y promover la aprobación de las siguientes iniciativas:

- Iniciativa de ley 4084: Ley del sistema de desarrollo rural integral

- Iniciativa de ley 4947: ley de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina. (Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional, 2012)

ODS 3: La salud y el bienestar

La salud es el producto de una dinámica social y cumplir con alcanzar la salud y el bienestar depende del cumplimiento de los 16 ODS restantes y de las propuestas contenidas en los ejes descritos con anterioridad. Sin embargo, para el cumplimiento del ODS 3 se propone una serie de metas que, en la mayoría de los casos, pueden alcanzarse con las intervenciones ya descritas y en otros casos requieren acciones específicas.

Tabla No. 7
Reducir la mortalidad materna, neonatal e infantil y garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva

Dimensiones del problema	Propuesta de abordaje
La mortalidad materna, además de ser un problema de salud, falta de cobertura y acceso a los servicios de salud y planificación familiar, es el reflejo de las desigualdades e inequidades en términos de pobreza, educación, la desnutrición y la equidad de género que se agudizan en el área rural.	En este sentido, se tiene claridad que la mayoría de los aspectos se resuelven promoviendo las propuestas definidas en el eje 2 y una reconfiguración de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La eliminación de las desigualdades e inequidades (pobreza, educación, equidad de género, desnutrición y embarazo adolescente) dependerán de la consecución del resto del ODS y de las otras propuestas contenidas en la agenda.

Tabla No. 8
Poner fin a las epidemias del SIDA

Dimensiones del problema	Propuesta de abordaje
El 23 de agosto del 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia en el caso Cuscul Pivaral y otros vrs. Guatemala, en la que establece que el Estado es responsable por la violación del derecho a la salud, de conformidad con el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las 49 personas listadas como víctimas. Dicha Corte demanda al Estado de Guatemala las siguientes medidas de reparación integral: a. Rehabilitación: • Brindar gratuitamente tratamiento médico y psicológico a las víctimas de violaciones al derecho a la salud y la integridad personal y a sus familiares. • Adoptar medidas positivas para garantizar la accesibilidad a los centros de salud. b. Satisfacción: • Publicar de manera íntegra la sentencia, así como el resumen oficial de la misma, • Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad y, • Otorgar becas de estudio a los hijos e hijas de las víctimas que así lo soliciten.	El control del VIH, la tuberculosis y las enfermedades de transmisión sexual, disponen de fondos y de un plan estratégico definido y consensuado por expertos, que contienen estrategias innovadoras como la educación por pares y procesos educativos relacionados con la salud sexual y reproductiva y la disponibilidad de métodos, por lo que en términos concretos se requiere de voluntad política para garantizar la continuidad de las estrategias emprendidas y el cumplimiento de las medidas de reparación, en términos políticos, técnicos y financieros. El resto de las enfermedades transmisibles involucra el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del MSPAS y un esfuerzo interinstitucional con entidades como el Ministerio de Ambiente y las municipalidades, por lo que el fortalecimiento de la gobernanza y del rol rector del MSPAS para mejorar la infraestructura y los controles que garanticen la sanidad del medio y la calidad del agua debe ser prioritario.

c. Garantías de no repetición:

- Implementar mecanismos de fiscalización y supervisión de los servicios de salud.
- Diseñar un mecanismo para mejorar la accesibilidad, disponibilidad y calidad de las prestaciones de salud para personas que viven con el VIH.
- Implementar un programa de capacitación para funcionarios del sistema de salud.
- Diseñar un mecanismo para mejorar la accesibilidad, disponibilidad y calidad de las prestaciones de salud para personas que viven con el VIH.
- Implementar un programa de capacitación para funcionarios del sistema de salud.
- Garantizar tratamiento médico adecuado a mujeres embarazadas que viven con el VIH.
- Realizar una campaña nacional de concientización y sensibilización sobre los derechos de las personas que viven con el VIH.

Asimismo, advierte que supervisará el cumplimiento íntegro de la sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.

Tabla No. 9
Reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar

Dimensiones del problema	Propuesta de abordaje
La transición demográfica, alimentaria y nutricional ha condicionado una transición epidemiológica donde las enfermedades no transmisibles se posicionan como las primeras causas de muerte, frente a un sistema volcado a la atención de las enfermedades materno-infantiles. A pesar de la carga de enfermedad y el impacto que tiene para la economía familiar y del sistema, la atención, prevención y promoción no han sido una prioridad ni técnica, ni política, ni financiera. Promover la salud mental y desarrollar políticas públicas orientadas a la implementación de acciones de prevención, tratamiento integral y rehabilitación para evitar la discapacidad psicosocial y en cualquiera de sus formas debe ser considerado de urgencia. La salud mental en Guatemala se ve afectada por múltiples factores y es mucha la población que padece de algún trastorno mental y requiere tratamientos especializados e intervenciones médicas adecuadas. Estas acciones hoy son inexistentes y se limitan a la institucionalización dentro de un hospital que es señalado por cometer actos de tortura, tratos inhumanos y degradantes, los cuales deben erradicarse.	a. Incorporar dentro de la Política Nacional de Salud, una respuesta equilibrada en la que se establezcan acciones para las enfermedades no transmisibles sin olvidar las demás afecciones. b. Revisar la política de seguridad alimentaria y nutricional, que hasta la fecha se ha ocupado exclusivamente a la reducción de la desnutrición e incorporar el abordaje del sobrepeso y obesidad, a todos los niveles, retomando el plan de acción y la estrategia para la prevención de sobrepeso y obesidad ya definidas por el del MSPAS. c. Abogar por la implementación y cumplimiento de la Ley de Alimentación Escolar, la Ley de los Espacios Libres del Humo de Tabaco y el avance en la aprobación de la iniciativa de las leyes de Agricultura Familiar y de Promoción de la Alimentación Saludable. Esta última busca aumentar los recursos del MSPAS, así como la implementación de un etiquetado frontal de advertencia nutricional en los empaques de alimentos y la regulación de la publicidad de alimentos chatarra dirigida a niños. d. Revisar el aporte orientado a fundaciones y organizaciones no gubernamentales, considerando que

muchas no están desarrollando actividades vinculadas a salud o replican actividades que hace el MSPAS. Esto representa un despilfarro de recursos que podrían orientarse a desarrollar las capacidades institucionales para abordar problemas como el Cáncer, las enfermedades renales, la discapacidad y otros problemas que históricamente han sido desatendidos por el Estado.

e. A nivel institucional debe proporcionarse a los pacientes ingresados el tratamiento médico adecuado, asegurando la separación de los niños de los adultos y de internos en conflicto con la ley. Además, se debe desarmar y capacitar al personal responsable de la tutela, restringiendo el uso de cuartos de aislamiento a las situaciones y cumpliendo las demás medidas cautelares impuestas por la CIDH, y acercando la respuesta social a las comunidades.

f. Las otras formas de discapacidad tampoco encuentran respuesta social dentro de las instituciones públicas y su sostenimiento depende básicamente de la caridad, por lo que se hace inexorable fortalecer las medidas preventivas y desarrollar una respuesta social pública, adecuada y accesible.

Tabla No. 10
Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol

Dimensiones del problema	Propuesta de abordaje
La ubicación geográfica del país convierte a Guatemala en un puente de tránsito estratégico para llevar sustancias adictivas a uno de los mercados de consumo más grandes del mundo. Esta característica y la falta de respuesta gubernamental colocan a la población guatemalteca en un alto grado de vulnerabilidad. El escaso interés de las autoridades gubernamentales, la falta de competencia de las autoridades designadas y del personal técnico, así como la falta de evidencia científica para poder diseñar proyectos y programas ajustados a nuestra realidad nacional.	a. Que las universidades y la Secretaría Contra las Adicciones (SECCATID), generen los espacios académicos-científicos que permitan dar a conocer y sensibilizar a las autoridades y a la sociedad en general la magnitud e importancia del problema y la importancia de un abordaje integral con equipos competentes y de continuar con el plan nacional de acción emprendido. b. Incorporar a la agenda nacional de investigación en salud las iniciativas de científicos nacionales para el diseño e implementación de investigaciones que caractericen el problema de drogas con la finalidad de fortalecer los diseños de programas de protección y promoción de la salud, prevención de la adicción, tratamiento y reinserción social del adicto, basados en evidencia nacional con calidad científica. c. Fomentar el diseño de diplomados, carreras técnicas y de maestrías que generen la producción de recurso humano capacitado en el abordaje la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas.

	d. Desarrollar las capacidades institucionales del MSPAS para regular y controlar la calidad de servicios privados, vinculados al tratamiento y rehabilitación integral del paciente y garantizar el acceso a los mismos.

Tabla No. 11
Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda

Dimensiones del problema	Propuesta de abordaje
Guatemala avanzó en la aprobación de Ley de Espacios Libres del Humo del Cigarro y tiene una agenda legislativa pendiente para cumplir con los compromisos asumidos dentro del convenio.	a. Revisar el estado de situación actual y asegurar el cumplimiento de la Ley de Espacios Libres del Humo del Cigarro. b. Impulsar la aprobación de la ley antitabaco desarrollada y presentada al Congreso de la República a propuesta de la USAC.

Tabla No. 12
Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial

Dimensiones del problema	Propuesta de abordaje
Guatemala es afectada por una variedad de amenazas propiciadas por una combinación de factores. Siendo el primero su ubicación geográfica que por estar ubicado en el	Incluir los procesos de gestión de riesgo entre la planificación del desarrollo:

istmo centroamericano es puente entre dos masas continentales y entre dos océanos, por lo que sufre la incidencia de eventos de origen hidrometeorológica.

El segundo es la marcada influencia de tres placas tectónicas, (Cocos, del Caribe y Norteamérica). Hay un cinturón volcánico que atraviesa el país de Oeste a Este y está constituido por un total de 37 volcanes, de los cuales al menos siete se mantienen activos.

Llama la atención que los cuatro departamentos más afectados en los dos tipos de fenómenos son Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango y Guatemala. Los eventos considerados más recurrentes son los vinculados con las precipitaciones y los sismos.

Los desastres naturales han causado la muerte de cientos de personas y afectado a miles de personas cada año mientras que las pérdidas han ido en aumento debido al crecimiento rápido en zonas urbanas vulnerables, rompiendo con el equilibrio salud-enfermedad, profundizando el círculo de la pobreza, dañando sustentos rurales y urbanos, así como disminuyendo el capital social y productivo, teniendo un impacto proporcionalmente mayor sobre microempresarios y pequeños agricultores.

Orientando las acciones de la Gestión de Riesgo en Salud, hacia la prevención, preparativos y respuesta a eventos o fenómenos adversos a la salud.

Promoviendo la participación exclusiva, accesible y no discriminatoria de toda la sociedad, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los eventos o fenómenos adversos a la salud

Enfoque basado en multi-amenazas y la toma de decisiones con conocimiento de los riesgos (amenaza-vulnerabilidad-riesgo), base fundamental para la planificación de la respuesta de emergencias y/o contingencias en salud.

Incorporando la gestión del riesgo en salud en los distintos niveles de atención, como estrategia para generación de resiliencia en la red de servicios:

1. Desarrollar la capacidad de los trabajadores de la salud para comprender la gestión de riesgo en salud.

2. Incorporar un enfoque para la reducción del riesgo a la salud en la labor médica.

3. Promover y fortalecer los procesos de capacitación en el ámbito de la medicina aplicada a la gestión de riesgo en salud.

4. Brindar atención sanitaria comunitaria con enfoque de re-

ducción del riesgo a la salud en los programas sanitarios.

5. Garantizar el acceso a servicios sanitarios básicos, (incluso de salud materna, neonatal e infantil, salud sexual y reproductiva, seguridad alimentaria y nutrición)

6. Promover la gestión de riesgo en salud antes, durante y después de la presencia de eventos o fenómenos adversos a la salud de las personas que padezcan enfermedades crónicas y potencialmente mortales, debido a sus necesidades especiales.

7. Gestionar la adquisición de un hospital móvil.

8. Crear el sistema nacional de atención a emergencias, que garantice una respuesta normada y coordinada con entidades vinculadas a la atención de emergencias.

Tabla No. 13
De las otras metas

Metas	Propuesta de abordaje
Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales, de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.	Esta meta se alcanza cumpliendo con los enunciados propuestos en el eje 2: Garantizar el acceso público y universal a la salud y a la seguridad social.

Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.	Esta meta se alcanza cumpliendo con los enunciados propuestos en el eje 3: Fortalecimiento institucional y 4: disponibilidad y uso adecuado de los recursos.
Reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo.	Esta meta se alcanza ligándola a los resultados de la mesa socio ambiental.

Referencias bibliográficas

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Decreto 90-97. Código de Salud. Guatemala.

Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Recuperado de: https://www.un.org/ sustainabledevelopment/es/health/

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Organización Panamericana de la Salud. (2017). *America latina y el Caribe: Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional.* Santiago: FAO

Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional, S. (2012). *Politica Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Guatemala.

Universidad de San Carlos de Guatemala. (2019). Agenda Estratégica 2020-2024. Recuperado de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf

Instrucciones a los autores

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es publicada trimestralmente por el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos. Aborda temas y procesos sociales del acontecer nacional y la difusión de investigaciones y análisis en áreas de: Educación, Salud y Seguridad Social, Sociopolítica, Desarrollo Rural, Socioambiental, Justicia y Seguridad Ciudadana, Innovación Científico-Tecnológica, Socioeconómica.

Incorpora enfoques plurales e interdisciplinarios, con el fin de convertir los aportes en referentes para la discusión y la propuesta responsable acerca de los problemas ingentes de la sociedad, en la búsqueda del bien común. El contenido de la Revista está dirigido a diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que deben tomar en cuenta para publicar:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no pueden participar simultáneamente en otros procesos.
2. Se aceptan los artículos de revisión que comparan los métodos y resultados de trabajos y artículos que han sido publicados siempre que se amplíen y cite el sitio de su publicación, serán aceptados por invitación.
3. La extensión de los trabajos debe oscilar entre cinco y 15 páginas. Se debe presentar en un documento de Microsoft Word, con interlineado de 1.15, en una columna, en letra Calibri o Times New Roman de 12 puntos.
4. Los títulos de los artículos deben ser sencillos, llamativos y cortos.
5. Los trabajos deben estar firmados por los autores con nombre y apellido, acompañado de un resumen de su grado académico y cargo institucional de 5 a 7 líneas.
6. Resumen y palabras clave en dos idiomas: Debe contener cinco palabras clave y el resumen con una extensión máxima de 250 palabras.
7. Los párrafos es aconsejable de 6 a 10 líneas.
8. Las notas de pie de página son una referencia explicativa del texto, se deben colocar en la página del texto al cual hace referencia, en números arábigos.
9. Las imágenes y gráficas se deben enviar en formato jpg, tiff y pdf. Se enumeran en orden de aparición en el texto, utilizando números arábigos
10. Referencias bibliográficas. Debe citarse la bibliografía o enlace de internet al final del documento, ordenada alfabéticamente por el apellido del autor y de acuerdo con el formato del Manual de publicaciones de la APA (American Psychological Association) edición 2012.
11. Los documentos deberán enviarse a las direcciones electrónicas, el 10 y 24 de cada mes: ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Nota importante

Los originales serán sometidos a un proceso editorial. Serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo Editorial, el Director y Editora, determinarán la pertinencia de su publicación. Una vez establecido que cumple con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones, será enviado si así lo consideran oportuno a dos pares académicos externos para decidir en forma anónima si debe publicarse.

Los artículos aceptados para su publicación son presentados en formato impreso y digital. Subidos en Internet en archivo PDF y Programa ISSUU con libre acceso, en:

www.ipn.usac.edu.gt
www.revistasguatemala.usac.edu.gt
www.revistaipn.usac.edu.gt
www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Instructions to the authors

The Magazine Analysis of National Reality is published every three months by the Institute of National Problems of San Carlos University. It addresses social topics and processes of national events and the diffusion of research and analysis in areas of: Education, Health and Social Security, Sociopolitical, Rural Development, Socioenvironmental, Citizen Justice and Security, Scientific-Technological Innovation, Socioeconomic.

It incorporates pluralistic and interdisciplinary approaches, in order to transform the contributions into references for responsible discussion and proposal about the enormous problems of society, in the pursuit of common weal. The content of the magazine is directed to different academic sectors, national and international community.

Below, the instructions to the authors about the criteria they must take into account to publish:

1. Articles should be original, unpublished and can´t participate simultaneously in other processes.
2. Reviewing articles which compare methods and work results are accepted and articles which have been published before are also accepted only by invitation, if they have been extended and quote where they have been published.
3. The extension of the work should be between five and fifteen pages. A Microsoft Word document must be submitted, with 1.15 spacing, in one column, Calibri or Times New Roman font, size 12.
4. Titles should be simple, striking and short.
5. Works must be signed by the authors with first name and last name, with a summary of their academic degree and institutional position between 5 and 7 lines.
6. Summary and key words in two languages: It must contain five key words and the summary with a maximum extension of 250 words.
7. Recommended paragraphs between 6 and 10 lines.
8. Footnotes are an explanatory reference of the text; they must be located in the page of the text referred.
9. Images, graphics must be sent in jpg, tiff and pdf formats. They are listed in order of appearance in the text, using Arabic numbers.
10. Bibliographic reference must be quoted the bibliography or the internet link at the end of the document, ordered alphabetically by the author´s last name and according to the Publication Manual of APA (American Psychological Association) 2012 edition.
11. Documents must be sent to electronic addresses, the 10th and 24th of each month:

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

Important

The original articles will be submitted to an editorial process. A preliminary evaluation will be made by the Editorial Board, Director and Editor; they will determine the relevance of its publication. Once established that it fulfills with the thematic and formal requirements indicated in this instructions, it will be sent, if convenient, to two external academic peers to decide anonymously if it should be published.

Articles accepted for publication are presented in digital format and printed. Uploaded to the internet in a PDF file and ISSUU Program with free access, in:

www.ipn.usac.edu.gt www.revistaipn.usac.edu.gt
www.revistasguatemala.usac.edu.gt www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Esta revista fue impresa en los talleres gráficos de
Serviprensa en el mes de junio de 2019.
La edición consta de 625 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com

Lizandro Acuña * Magaly Arrecis * Edgar Balsells * Edgar Celada Q.
Adrián Chávez * Darío Monterroso

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

IPNUSAC

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

Catálogo

latindex

www.latindex.unam.mx

2418 7679

2418 7616

www.ipn.usac.edu.gt

ipnusac@gmail.com