

Año 9 ▶ Edición 30 ▶ Enero / Marzo 2020



REVISTA

Análisis de la

REALIDAD NACIONAL

PROPUESTA

INCIDENCIA

BIEN COMÚN



Catálogo



ISSN 2308-0779

Distribución gratuita



La visión académica de los planes del gobierno

PLANID:
una interpretación
socioeconómica

**La estrategia en salud
y seguridad alimentaria**

**Antes de
los cien días**

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



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 9 , edición 30 Enero / Marzo 2020

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



www.latindex.unam.mx



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



“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 REVISTA ANÁLISIS DE LA REALIDAD NACIONAL

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

Bibliotecólogas

Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga ERIS-USAC

Dara Sucel Higueros Pellecer, Bibliotecóloga

APOYO ESTADÍSTICO Y DIGITAL

Jacqueline Rodríguez

TESORERÍA

Gabriela López

María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

DISTRIBUCIÓN

Vilma Peláez de Castillo (coordinadora)

Yony Colindres

FOTOGRAFÍAS

www.elnuevodiario.com.ni

www.paho.org/

www.elperiodico.com.g

www.dca.gob.gt/

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

11 - 12

1 ANÁLISIS DE COYUNTURA **13**

Antes de cien días

14

2 LA VISIÓN ACADÉMICA DE LOS PLANES DEL GOBIERNO

22

El plan de gobierno de innovación
y desarrollo (PLANID) 2020-2024:
Una interpretación socioeconómica
Edgar Balsells

34

Promoción del desarrollo
económico rural sostenible
Dario Monterroso

52

Acciones estratégicas en materia
de salud y seguridad alimentaria y
nutricional
Adrián Chávez

67

Reducción de la vulnerabilidad
de la población ante el riesgo
de desastres

Magaly Arrecis

82

La inseguridad y los retos para el
nuevo gobierno: Una mirada a la
realidad nacional

Lizandro Acuña

102

Un acuerdo de élites para
la nueva época política

Cristhians Castillo

119

3 CONTRAPUNTO

110

Reforma, reestructura e
innovación en la universidad

Mario Rodríguez Acosta

144

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 por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) de Costa Rica. Encargada del Área Socioambiental

del IPNUSAC. Ha publicado en las revistas Coyuntura, Análisis de la Realidad Nacional y separatas del Observatorio Ambiental de Guatemala.

Biologist graduated from the USAC and master of science in Socioeconomy environment by the Tropical Agricultural Research and Higher Education Center (CATIE) in Costa Rica. In charge of the Area Socioambiental of IPNUSAC. Has published in the magazines Conjecture, Analysis of the National Reality and offprints of Environmental Monitoring Center of Guatemala.

EDGAR BALSELLS

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

subsecretario de Segeplan y miembro de la Junta Monetaria. Docente de Postgrado de la Facultad de Economía Usac e investigador de Flacso-Guatemala.

Economist at the University of San Carlos in Guatemala. Master's Degree in Policy Economics (University of Illinois at Urbana Champaign) and Master's Degree in Public Administration (Usac-Inap). PhD in Political Science and Sociology from the Pontifical University of Salamanca. Head of the Socio-Economic Area of Ipnusac. He was Minister of Public Finance, Undersecretary of Segeplan and Member of the Monetary Board. Postgraduate lecturer at the Faculty of Usac Economics and researcher of Flacso-Guatemala.

CRISTHIANS CASTILLO

Licenciado en Relaciones Internacionales de la USAC. Encargado del Área Sociopolítica del IPNUSAC. Docente universitario. Ha sido consultor e investigador de Flacso-Guatemala y docente en programas de formación política para el INCEP. Miembro del equipo técnico del Grupo de los Cuatro. Ha realizado investigaciones sobre reforma a la Constitución Política del República.

Degree in International Relations from USAC. Head of the Socio-Political Area of IPNUSAC. University teacher. He has been a consultant

and researcher in Flacso-Guatemala and a teacher in political training programs for INCEP. Member of the technical team of the Group of Four. He has carried out research on reform to the Political Constitution of the Republic.

ADRIÁN CHÁVEZ

Médico y Cirujano por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Candidato a la Maestría de Salud Pública (USAC), con estudios de Gerencia Social y Gestión de (INAP). Responsable del Área de Salud y Seguridad Social del IPNUSAC y representante de las universidades ante la instancia de Coordinación y Participación Social INCOPAS dentro del SINASAN. Fue Vice Ministro de Salud; Secretario técnico del Consejo Nacional de Salud y miembro de la alianza para el acceso público y universal de la salud ACCESA. Docente de pregrado en la Universidad Mariano Gálvez.

Doctor and Surgeon at the University of San Carlos, Guatemala. Candidate for the Master of Public Health (USAC), with studies in Social Management and Management (INAP). Head of the IPNUSAC Health and Social Security Area and representative of the universities to the INCOPAS Social participation and Coordination Unit within SINASAN. He was Deputy Minister of Health; Technical Secretary of the National Health Council and member of

the ACCESA Public and Universal Health Access Alliance. Undergraduate lecturer at the Mariano Gálvez University.

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 Hydrographic 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.

MARIO RODRÍGUEZ ACOSTA

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

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

PRESENTACIÓN

El 14 de enero de 2020 se concretó el cambio de autoridades del gobierno central y se instaló un nuevo Congreso de la República. Un día después tomaron posesión las nuevas corporaciones de los 340 municipios del país. De este modo se inició un nuevo ciclo en la vida constitucional de Guatemala, que es, de alguna forma, la oportunidad para iniciar un capítulo distinto en la traumática historia nacional.

Ese nuevo ciclo, como se sabe, estuvo precedido por un período de aguda crisis política e institucional, marcada por una alta polarización sociopolítica. El cambio de autoridades centrales, municipales y de la representación nacional abre la posibilidad de avanzar hacia la superación de la situación señalada, aunque, igualmente, podría derivar hacia escenarios de estancamiento o empeoramiento. Mucho dependerá de la orientación que sigan los actores estratégicos de la vida nacional: el gobierno de la República, el Legislativo y otras instancias del Estado, pero también los actores de la sociedad civil, incluida la academia.

Entre los primeros pasos dados por el gobierno que encabeza el

presidente Alejandro Giammattei se encuentra la oficialización de la Política General de Gobierno (PGG), basada en el planteamiento programático divulgado en su momento por el partido Vamos por una Guatemala Diferente (Vamos). A su turno, en mayo de 2019, se publicó el documento *Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala*, en el cual se sintetiza el aporte de la universidad estatal para la orientación del país precisamente a partir de enero de 2020.

Estos documentos tienen en común su referencia a lineamientos generales y compromisos del Estado guatemalteco, específicamente los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), el Plan Nacional de Desa-

rrollo: K'atun, nuestra Guatemala 2032, y los Acuerdos de Paz.

En sucesivas ediciones impresas de *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (números 26 a 29) se desarrollaron, a lo largo del pasado año 2019, aspectos generales y específicos de la propuesta universitaria de agenda nacional. Ahora, disponiéndose ya de una formulación oficial de la PGG, se está en condiciones de establecer un diálogo entre las visiones programáticas de ambos planteamientos, con vistas a identificar las coincidencias y las divergencias con un propósito prospectivo: hacia dónde es previsible y deseable que marche el país en ámbitos estratégicos.

Teniendo en cuenta los cinco grandes ejes a los cuales atiende la PGG, en esta edición impresa No. 30 de la RARN se aporta a un diálogo nacional necesario, desde una intencionalidad crítica pero constructiva, con artículos que se ocupan de aspectos medulares de la política general, teniendo en cuenta las reflexiones y propuestas hechas desde nuestro instituto y desde la USAC, sobre esos asuntos y otros relacionados con la vida nacional y universitaria.

En esta nueva edición impresa de nuestra revista encontrarán, amables lectores, un balance inicial de los primeros meses del nuevo gobierno, así como ensayos –en la línea ya indicada- de los analistas del IPNUSAC, Magaly Arrecis, Edgar Balsells, Darío Monterroso, Lizandro Acuña, Adrián Chávez y Cristhians Castillo. En una sección final de la revista incluimos un ensayo de Mario Rodríguez Acosta, miembro del Consejo Editorial de la RARN, sobre la reforma universitaria.

Cuando esta edición 30 de *Revista Análisis de la Realidad Nacional* se encontraba en la fase final de preparación, en el país y el mundo se estaban acelerando las medidas para hacer frente a la pandemia del Covid-19. Sin duda esta situación derivará en escenarios imposibles de prever cuando se escribieron los ensayos de la revista; sin embargo, consideramos que las reflexiones esenciales de cada uno de ellos siguen siendo vigentes y aportan ideas pertinentes frente a los desafíos que tendrá el país luego de superada la actual crisis.

Geidy De Mata
Directora del IPNUSAC

I

Análisis de Coyuntura

Antes de los cien días

El período del que se ocupan estas líneas corresponde al primer trimestre del año, el cual coincide –con algunos días menos– con los del inicio del ciclo constitucional 2020-2024, marcado por el establecimiento de un nuevo gobierno central, una nueva legislatura y nuevos gobiernos municipales, elegidos durante los comicios generales de junio y los presidenciales de segunda vuelta de agosto de 2019.

El análisis se anticipa a la evaluación que, usualmente, se realiza cuando las nuevas autoridades cumplen los primeros cien días de su mandato. Si bien hay razones editoriales que obligan a esa anticipación,¹ ya hay suficiente información para identificar las principales tendencias del acon-

tecer político nacional, más allá de este o aquel hecho concreto. Se trata de un análisis que tiene como trasfondo la pregunta de si los cambios ocurridos en las altas esferas de conducción del Estado a partir del 14 de enero, especialmente en los poderes Ejecutivo y Legislativo, apuntan

1. En virtud de la programación financiera que ahora se aplica en la Universidad de San Carlos de Guatemala, esta edición número 30 de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* debía ser impresa antes de que concluyera marzo, de ahí que no fuera posible esperar los cien días del gobierno para evaluarlo.

—o no— en dirección de la superación de la crisis política e institucional que vive Guatemala con toda evidencia, por lo menos desde 2015, y que durante el cuatrienio 2016-2020 tendió a agravarse.

Dado el curso de los acontecimientos que antecedieron y rodearon el proceso electoral de 2019, el nuevo gobierno central —presidido por Alejandro Giammattei— se instala con bajo respaldo ciudadano,² pero en un terreno desbrozado en términos de la eliminación de un factor clave de la crisis vivida durante el gobierno de Jimmy Morales,³ con el cual tiene un alto grado de afinidad ideológica-política (que no identidad) y en medio de un proceso de recomposición de los soportes económicos, sociales e institucionales. Ese reagrupamiento fue facilitado por la percepción compartida entre ac-

tores convergentes (no necesaria ni explícitamente aliados), de que el riesgo desestabilizador de una determinada forma de enfrentar la corrupción (representado por la CICIG) se ha alejado definitivamente. Así, el nuevo gobierno cabe ser caracterizado como uno de orientación conservadora, de clara vocación pro empresarial y con lazos visibles de relación partidaria con un segmento de ex militares que tuvieron protagonismo durante los años del conflicto armado interno.

Se trata de un gobierno que, objetivamente, debía afrontar la difícil tarea de superar la crisis de funcionalidad y eficacia de las instituciones públicas a cargo del Ejecutivo, que se vieron seriamente afectadas en el gobierno de Morales. Lo anterior incluye la recuperación de la credibilidad de la presidencia de

2. En las elecciones presidenciales de segunda vuelta, de agosto de 2019, el binomio formado por Giammattei y Guillermo Castillo, obtuvo el respaldo de solamente el 23 por ciento de la población empadronada.

3. Nos referimos a la finalización —en medio de grandes tensiones sociopolíticas— de la presencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

la República, severamente erosionada durante los cuatro años del gobierno anterior. Además, es un gobierno que obligatoriamente debe atender grandes temas estructurales que, si bien no derivan de la coyuntura crítica de los cuatro años previos, se agravaron durante el gobierno anterior y se insertan en una realidad subregional enlazada con la relación de Guatemala con Estados Unidos, México y los otros dos países del norte de Centroamérica. Los dos principales de esos temas son el relativo a los flujos migratorios y el desborde de la narcoactividad, a los cuales se agrega el énfasis que el propio Giammattei ha impreso a la seguridad ciudadada-

na en lo tocante a las maras o pandillas.

El gobierno de Giammattei-Castillo se apoya en el reagrupamiento de actores económicos, sociales y políticos que se adscriben a un modelo económico basado en la empresariedad o emprendedurismo, orientado a la desregulación, la facilitación de la inversión privada, la atracción de inversión privada extranjera y la promoción de las exportaciones;⁴ esa orientación de política económica, tiene como correlato la apuesta por la reducción de los índices de inseguridad o criminalidad mediante el endurecimiento de la legislación penal y el logro de la

4. "Para alcanzar el objetivo fundamental que nos hemos trazado, propiciaremos las condiciones adecuadas para aumentar la inversión, la producción y, por ende, la economía, con el propósito de generar oportunidades de empleo sostenible. Debemos buscar la senda del desarrollo económico sustentado en el mejoramiento de nuestras exportaciones, el turismo y el fortalecimiento de las MIPYMES, sobre la base de una infraestructura funcional, el equilibrio presupuestario, estabilidad macroeconómica, financiera y la paz social". Pág. 6.

5. "Necesitamos un país en paz y armonía, sin conflictividad social, que permita ser una plaza para la inversión y el turismo, entre otros. Por eso mejoraremos la gobernabilidad por medio del fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, el respeto a la propiedad privada y a los derechos fundamentales, la defensa de nuestras fronteras y la promoción de los derechos y desarrollo de los pueblos indígenas". Partido Vamos (2019) *Plan Nacional de Innovación y Desarrollo*. Presentación, por Alejandro Giammattei. Pág. 7.

governabilidad desalentando las expresiones de protesta social.⁵

La construcción del soporte político-legislativo

El menguado respaldo electoral del binomio Giammattei-Castillo se refleja también en la reducida bancada parlamentaria alcanzada por su partido, Vamos por una Guatemala Diferente (Vamos), dentro de un Congreso de la República caracterizado por la atomización: en total 19 partidos, de los cuales solamente tres tienen más de diez sillas cada uno (Unidad Nacional de la Esperanza, UNE, con 52 diputados; Vamos, 17 curules, y Unión del Cambio Nacional, UCN, 12 legisladores). De los 16 grupos parlamentarios restantes al menos nueve (Valor, FCN-Nación, Viva, Todos, Victoria, Partido Unionista, Partido de Avanzada Nacional, Podemos y Prosperidad Ciudadana) se ubican en la misma tesitura conservadora que el partido de gobierno, en tanto que tres (Creo, Partido Humanista y Bien) pueden considerarse como de centro-derecha, y los

últimos cuatro van del centro hacia la izquierda (Semilla, Winaq, URNG-Maíz, y Movimiento para la Liberación de los Pueblos).

En ese panorama, el gobierno de Giammattei estaba urgido de construir y mantener un soporte político-legislativo, para lo cual se empeñó en sumar todos los fragmentos conservadores, empezando por UCN, partido que quedó huérfano de liderazgo visible luego de que su excandidato presidencial, Mario Estrada, fuera capturado, procesado y finalmente sentenciado en EE.UU. como narcotraficante. Pero la aritmética politiquera resultaba insuficiente para sobreponerse a una eventual alianza de bancadas “opositoras” encabezada por la UNE; de ahí que el oficialismo y sus aliados más cercanos optaran por “cortejar” a bancadas y/o diputados “pragmáticos”, táctica que se aplicaría desde la elección de la nueva Junta Directiva del Congreso, en la cual se reservó la presidencia para el diputado Allan Estuardo Rodríguez (Vamos) y distribuyéndose las vicepresidencias y las secretarías entre los partidos UCN, Valor, VIVA, Todos, FCN-Nación,

Partido Humanista, Prosperidad Ciudadana y un grupo disidente de UNE.

En esa integración de la junta directiva es notoria la presencia de UCN, Todos y FCN-Nación, considerados integrantes del núcleo duro de la alianza anti CICIG, que gobernó al Congreso durante la octava legislatura. La incorporación a la junta directiva de un diputado (Carlos Santiago Nájera) del bloque mayoritario y presuntamente opositor, por otra parte, agregaría un factor crítico para la correlación de fuerzas y la gobernabilidad parlamentaria, pues esa inclusión evidenció la fractura dentro de la UNE, así como una vocación por prácticas que incluirían el intercambio de favores y hasta dinero por votos, que en el pasado significaron agudas críticas al Legislativo.⁶ La incorporación de esos métodos a las herramientas para hacer

pasar las iniciativas de interés para el Ejecutivo se hizo patente en las reformas a la ley de organizaciones no gubernamentales (que se analizan más adelante) y ha tenido como efecto la fractura de varias minibancadas, entre ellas Bien y Humanistas, cuyo ex-candidato presidencial, Edmond Mulet, terminaría desligándose del partido que lo posicionó en el tercer lugar durante los comicios generales de junio de 2019.

Esto reproduce un comportamiento tradicional en el Legislativo, en el cual los diputados —antes de las reformas de 2016 tanto a la Ley Orgánica del Congreso, como a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en las que se sanciona el transfuguismo— una vez electos buscaban a la bancada que mejor satisficiera sus intereses. No obstante, a partir de esas reformas, quienes abandonen o sean expulsados

6. En el caso específico de la UNE estas prácticas se habrían corroborado por la filtración de unos audios en los cuales parlamentarios de una y otra fracción se lanzan acusaciones graves, en el marco de la ruptura de la mayoría de los diputados uneístas con su ex candidata presidencial, Sandra Torres. Los audios en cuestión pueden escucharse en <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/audios-una-reunion-privada-de-la-une-con-traiciones-golpes-y-confesiones/>

de las organizaciones con que se eligieron, pasarían a ser diputados independientes quedando prohibido a otras bancadas integrarlos a sus filas. De suerte que ahora se asiste a la práctica de un transfuguismo disfrazado que mina la unidad partidaria y, por consecuencia, la institucionalidad.

Variaciones del proyecto conservador: el gobierno mediático

El análisis riguroso del pensamiento, la trayectoria, los orígenes y los soportes económicos, sociales y políticos de las nuevas autoridades, específicamente del gobierno del presidente Alejandro Giammattei y el vicepresidente Guillermo Castillo, no permiten alentar ninguna expectativa realista acerca de que un cambio sustantivo pueda ocurrir en el país. Desde esta perspectiva analítica, es la continuidad del estatus quo el signo dominante en el horizonte nacional. Se asiste a un típico, casi folclórico, ejercicio de gatopardismo latinoamericano. En la ya clásica novela *El gatopardo*, su autor,

Giuseppe Tomasi di Lampedusa, pone en labios de uno de los personajes esta afirmación: “Si no estamos también nosotros, esos te endilgan la república. Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”. Traducido y aplicado a la coyuntura nacional, esto significa que una facción sociopolítica claramente identificable, ha encontrado las condiciones y las formas para acceder a las instancias decisivas del poder para hacer cambios dirigidos a que todo siga como está.

El discurso de toma de posesión pronunciado por Giammattei la noche del 14 de enero y los mensajes centrales de la alocución confirman la orientación general del nuevo gobierno: su carácter conservador, cargado de inculcables inclinaciones autoritarias y de mesianismo cuasi religioso, con altas dosis de emotividad y estridencia retórica. La virtual declaración de “guerra” a las maras al pretender tipificarlas como “terroristas” y la intención de “respaldar legalmente” a los policías en el cumplimiento de sus labores, ilustran su orientación básica en el sensible ámbi-

to de la seguridad pública. Del mismo modo que su enfoque del combate a la corrupción a través de una comisión presidencial anticipa una ruta en la cual predominará el manejo de la imagen, lo mediático, antes que medidas reales para extirpar las múltiples vertientes del drenaje indebido de los recursos públicos.

Y precisamente en el discurso, en su contenido y su forma, está una de las claves para caracterizar a un gobierno que camina sobre la cuerda floja del abuso del recurso mediático. Sin llegar a reproducir los estilos de gobierno practicados por los titulares del Ejecutivo en dos países vecinos –Andrés Manuel López Obrador, en México, y Nayib Bukele, en El Salvador– el de Giammattei tiene en común con aquellos el extensivo uso de la comunicación social, al punto que resulta difícil discernir cuándo se está frente a medidas que responden, efectivamente, a necesidades de la gestión gubernamental y cuándo a meros golpes de efecto publicitario.

Sin duda, si algo caracteriza los primeros tres meses de gobierno

de Giammattei es esa alta exposición mediática a la que se somete personalmente el mandatario, en la cual se aprecia la necesidad de marcar no solamente distancia crítica de lo dejado por Morales, sino también de establecer una diferencia comunicacional ostensible: si el ex gobernante transcurrió sus últimos meses evadiendo hasta donde fuera posible las comparecencias públicas, el nuevo gobernante las hace diariamente y en ocasiones varias veces al día, anunciando disposiciones de gobierno, explicando el sentido de sus propuestas y hasta informando, por ejemplo, de los resultados de alguna requisita carcelaria.

Seguridad y justicia, transparencia o medidas anticorrupción, gobernanza, salud, educación, relaciones internacionales, saneamiento y ambiente, son algunos de los ámbitos en los que ha incursionado Giammattei, ocupando el lugar protagónico con cesión de papeles secundarios tanto al vicepresidente Castillo como a los ministros de Estado o secretarios de gobierno. En resumen, un estilo de gobierno car-

gado de protagonismo presidencial que, de inicio, puede tener un efecto de deslumbramiento mediático, pero que a la larga podría revertirse si los resultados de lo anunciado u ofrecido no guardan correspondencia con lo realmente alcanzado.

Ese estilo comunicacional directo, usualmente exaltado y siempre vehemente, Giammattei supera el acartonamiento histriónico de Morales y busca potenciar las expectativas positivas que todo cambio de gobierno despierta. Un indicador del signo auspicioso de tales expectativas es el comportamiento del Índice de Confianza de la Actividad Económica del Sector Privado, elaborado a partir de una encuesta mensual del Banco de Guatemala: la medición pasó de su nivel más bajo (42.5 puntos) en julio de 2019 a su nivel más alto en más de un año (66.5 puntos) al finalizar enero último.

Los temas en los cuales Giammattei ha incursionado con ese estilo mediático de gobernar no son para nada casuales. Tal es el caso de los estados de emergen-

cia declarados por el gobernante en municipios de tres departamentos (Guatemala, Escuintla y Chimaltenango). De escasos seis días de duración en cada uno de ellos, la medida emergente tuvo ostensibles fines mediáticos, publicitando el retorno de los patrullajes militares, los llamados a la población a denunciar a presuntos delincuentes, retenes policiales y redadas no muy selectivas; todo lo cual servirá poco para contener los índices delictivos pero sí para elevar la imagen de un presidente que roba protagonismo a su ministro de Gobernación, general Edgar Godoy, presunto integrante del ala dura, conservadora y contrainsurgente de militares en retiro que forman parte de Vamos. Con este énfasis mediático en torno a la seguridad, el gobierno de Giammattei confirma su conocida orientación pro empresarial: el fin primordial de la gestión es crear esas “condiciones adecuadas para la inversión”; orientación que se plasma en el primer eje de la Política General de Gobierno, resumido en los conceptos rectores: economía, competitividad y prosperidad.

En este estilo mediático suele haber “mucho ruido y pocas nueces”, lo cual plantea una debilidad consustancial: la recurrente incongruencia entre las expectativas que se generan y los resultados que se obtienen; inconsistencia que conduce a la erosión de la credibilidad institucional y al desarrollo de una frenética carrera para ofrecer nuevas “buenas noticias”, es decir, cada vez otras expectativas que apuestan a la presunta débil memoria del público. Y mientras hay quema de incienso y humareda mediática, se empujan iniciativas en las cuales trasluce la vocación conservadora y autoritaria, tal el caso de las reformas a la ley de las ONG.

El madrugón legislativo y la polarización recargada

Las intempestivas reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (Decreto número 2-2003 del Congreso de la República) y al Código Civil (Decreto-ley 106), aprobadas el 11 de febrero provocaron el primer sacudimiento sociopolítico importante desde que se establecieron las nuevas

autoridades en el Legislativo y el Ejecutivo. Contenidas en la Iniciativa 5257 –heredadas de la agenda legislativa de carácter regresivo del anterior Congreso de la República– las reformas en cuestión provocan conmoción tanto por la forma en que fueron pasadas, como por su contenido de notoria inclinación totalitaria. No por conocidas y practicadas con frecuencia las triquiñuelas y trapisondas parlamentarias se legitiman, aunque, como en este caso, puedan adquirir apariencia de legalidad.

Presentada al pleno del Legislativo en marzo de 2017, la iniciativa suscrita por el entonces diputado Cristhian Gabriel González, tardó más de un año en recibir dictamen positivo de la comisión de Gobernación (abril de 2018), luego en mayo de ese año pasó por las dos primeras lecturas en plenaria, para quedar engavetada durante 19 meses. Pero desde la noche del 10 de febrero en corrillos parlamentarios empezaron a circular trascendidos sobre el inminente intento de las bancadas conservadoras de aprobarla, lo cual, como es sabido, ocurrió el martes 11, sin que la

fragmentada oposición atinara cómo desarmar la maniobra. Esta consistió en introducir una alteración al orden del día para conocer una exhortativa al Ejecutivo en relación a la pandemia del coronavirus, pero en ella se incluía también como nuevo punto de agenda el debate final de la iniciativa 5257. Con una mayoría prefabricada y el desconcierto de los opositores, se hizo una lectura maratónica e ininteligible para luego, declaración de “sesión permanente” de por medio, producir la aprobación con 81 votos favorables.

Si considerar el procedimiento de aprobación (la forma es fondo) resulta importante, no lo es menos tener en cuenta quiénes orquestaron la maniobra. Y ahí aparecen legisladores ampliamente fogueados en esas prácticas, identificables como parte del núcleo duro de lo que en la legislatura anterior se conoció como “el pacto de corruptos”; entre ellos Manuel Conde Orellana (PAN) y Felipe Alejos Lorenzana (Todos), este último primer secretario de la Junta Directiva del Congreso. Se trató de una orquestación que buscó un mo-

mento político oportuno dentro del Legislativo, caracterizado por la agudización de la lucha interna que sacude a la UNE, que si bien se hizo patente desde la elección de la Junta Directiva del Congreso, durante las dos semanas previas estalló con la solicitud de la expulsión de su secretaria general y ex candidata presidencial, Sandra Torres, por parte de la facción mayoritaria encabezada por el jefe de bancada, Carlos Barreda. En ese contexto se produjo la controvertida aprobación de la iniciativa 5257, aprovechando la distracción de los no menos experimentados líderes de la bancada uneísta.

Los procedimientos y los padrinos de la ley guardan plena concordancia con su contenido: se trata de una legislación con una clara orientación hacia el control y eventual cancelación de las ONG que, a juicio del gobierno de turno –a través del Ministerio de Gobernación– actúen alejadas de los propósitos establecidos en sus estatutos y por la ley. Según reza la nueva redacción del Artículo 22 de la ley de las ONG (Decreto 2-2003) “El Registro de las Personas Ju-

rídicas (REPEJU) del Ministerio de Gobernación podrá actuar a instancia de parte o de oficio a cualquier violación a la normativa contemplada en esta Ley, a efecto de que las Organizaciones No Gubernamentales se circunscriban a cumplir con sus estatutos, caso contrario podrá resolver su cancelación”.

En el Artículo 15 reformado se lee que “ninguna donación o financiamiento externo puede usarse para realizar actividades que alteren el orden público en el territorio nacional”, y la ONG que a juicio de la autoridad incurra en esa práctica “será inmediatamente cancelada” en el Registro de Personas Jurídicas y “sus directivos responsables serán imputados conforme a la legislación penal y civil vigente. En el entendido que esa ONG cancelada no podrá operar bajo esa denominación y sus asociados no podrán volver a formar parte de una ONG durante un plazo no menor a 2 años”.

En un mensaje difundido el mismo 11 de febrero a través de su cuenta de Twitter, el presidente del Congreso de la República,

Allan Rodríguez, afirmó que las ONG “necesitan un marco regulatorio actual y moderno, que impida la manipulación política y mal manejo de fondos públicos por parte de estos entes”. Y a renglón seguido anunciaba “Guatemala inicia hoy a salir de la polarización de forma efectiva” gracias al nuevo Legislativo. Pero esa última “buena noticia” resultó totalmente a la inversa: desde el mismo martes 11 de febrero y en los días subsiguientes se reavivó la llama de la confrontación polarizada, a cuya superación había convocado Giammattei en su discurso de toma de posesión, el 14 de enero pasado. Tras de ser investido, el gobernante preguntó entonces “¿Y si nos juntamos y dejamos de pelearnos? ¿Si en lugar de mirar hacia atrás, miramos hacia adelante? ¿Y si mejor nos vemos como guatemaltecos todos, antes que pertenecientes a grupos?”

Paradójicamente, el chispazo para la nueva escalada de confrontación provino de la coalición legislativa pro gubernamental y a continuación las miradas se volvieron hacia el propio

Giammattei, a quien le “llovieron” solicitudes para que vetase la ley, devolviéndola al Congreso. Aunque algunas ONG guardaban alguna esperanza de que el gobernante atendiera su solicitud, Giammattei desoyó esos pedidos, incluida una exhortativa oficiosa del gobierno de Estados Unidos el cual, a través de Michael Kozak, secretario adjunto de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, instó a Guatemala “a que modifique esta legislación conforme a las mejores prácticas internacionales” y otra del comité de Relaciones Exteriores de la cámara de diputados de Estados Unidos.

Pero no solamente desatendió las solicitudes de veto, sino también hizo gala de su peculiar estilo de ejercer el gobierno: convocó a una conferencia de prensa para remarcar su acuerdo con unas reformas que, definitivamente, dan por terminado “el beneficio

de la duda” sobre la naturaleza de su gobierno. Y, de nuevo, la forma es fondo: Giammattei confrontó las opiniones adversas de la comunidad internacional sobre el tema con palabras poco comedidas: “Por lo que opinen afuera ¿me tienen que temblar las patas a mí, entonces qué clase de presidente sería?”, aseguó en la conferencia de prensa del 27 de febrero.⁷

Aunque el gobernante se aferró al argumento de que las reformas son necesarias porque es necesario hacer transparente el origen y el destino de los recursos financieros que reciben las ONG, reiteró que acataría las resoluciones que tomase la Corte de Constitucionalidad (CC), ante la cual acudieron en amparo varias entidades no gubernamentales desde el día siguiente a la aprobación legislativa de las controvertidas reformas. La CC se pronunció sobre el asunto el 2 de marzo, otorgando ampa-

7. Véase “Alejandro Giammattei sanciona Ley de ONG aduciendo que es necesario fiscalizarlas” en <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/alejandro-giammattei-sanciona-la-ley-de-ong-aduciendo-que-es-necesario-fiscalizar-sus-fondos-ultima-hora/>

ro provisional y resolviendo suspender “el acto de aprobación del decreto legislativo 4-2020”, bajo el argumento de que la referida legislación puede conllevar “amenaza de violación de derechos humanos”, entre los cuales menciona la libertad de asociación y la libertad de reunión, las cuales considera “fundamentales para la existencia y funcionamiento de una sociedad democrática”.⁸

En un intento por hacer valer la promulgación del decreto de la discordia, Giammattei afirmó pocos días después que la resolución de la CC había sido extemporánea, que la ley ya había sido publicada y cobraría vigencia en los plazos establecidos. Pero el tribunal constitucional reaccionó enérgicamente con otro comunicado, el 5 de marzo, señalando que

Conforme a la doctrina general del derecho y el

ordenamiento jurídico guatemalteco, el proceso legislativo finaliza con la entrada en vigencia de la ley por lo que, al suspender el acto de aprobación del proyecto de ley, una de las etapas del proceso legislativo, quedan suspendidos de igual manera la sanción, promulgación, publicación en el Diario de Centroamérica y adquisición de vigencia de dicha ley.⁹

Un día después, el gobierno de Giammattei cedió en este primer forcejeo con la CC, de nuevo con un comunicado de prensa en el cual, a pesar de expresar su desacuerdo con la decisión por la cual se suspende el acto de aprobación del proyecto de ley, anuncia que respetará la resolución del tribunal constitucional. También hace un “llamado a unirnos como guatemaltecos para promover una cultura de

8. Véase Corte de Constitucionalidad, Comunicado de prensa COM 13-2020, Guatemala 2 de marzo de 2020.

9. Corte de Constitucionalidad, Comunicado de prensa COM 14-2020. Guatemala, 5 de marzo de 2020. El énfasis en negritas es del comunicado.

transparencia, prosperidad y desarrollo”.¹⁰

Pese al gesto conciliador y del acatamiento de la decisión de la CC, a estas alturas está claro que la luna de miel concluyó antes de los cien días. Los críticos de las por el momento suspendidas reformas a la ley de las ONG insisten en que hay un sesgo ideológico en contra de algunas de esas organizaciones, a las cuales a partir de esas reformas se las podría cancelar bajo el argumento de que alteran el orden público.

Inclinación autoritaria que también se pone de manifiesto en la Iniciativa 5692, con la cual se pretende calificar como “terroristas” a los integrantes de las pandillas o maras. La iniciativa busca agregar un Artículo 391 bis al Código Penal, Decreto Número 17-73 del Congreso de la Repú-

blica, pero curiosamente en el texto de la propuesta no se menciona para nada a las referidas pandillas criminales y en cambio se hace una ambigua y excesivamente laxa alusión al “terrorismo con fines de desorden público social”, tipificación que alcanzaría a quien “con el propósito de transgredir la paz social o el orden público del Estado, se organice, constituya o pertenezca a grupos criminales caracterizados por su territorialidad, alta criminalidad y simbología, ejecutare actos contra la vida, integridad, seguridad y bienes de las personas, dañe o se apropie injustamente de propiedad privada o pública, atente contra la salud pública o la seguridad ciudadana, realice acciones intimidatorias o de coacción en forma pública con finalidad patrimonial en contra de personas individuales y jurídicas, comercio o servicios públicos”.¹¹

10. Gobierno de Guatemala, Dr. Alejandro Giammattei. “El Gobierno de Guatemala a la opinión pública informa”. Guatemala, 06 de marzo de 2020.

11. Congreso de la República / Dirección Legislativa (2020) *Iniciativa que dispone aprobar reforma al decreto número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal*. Iniciativa 5692, conocida por el pleno el 28 de enero de 2020. Pág. 7.

La iniciativa de ley fue elaborada por el Ejecutivo y enviada por el pleno parlamentario para ser dictaminada por tres comisiones del Legislativo (Defensa Nacional, Gobernación y Asuntos de Seguridad Nacional). En la segunda de esas comisiones, presidida por Vamos, se emitió dictamen favorable, mientras que en la primera y la tercera se han realizado consultas públicas en las cuales ha salido a luz la impertinencia de la propuesta gubernamental, debido a que el concepto de terrorismo –según los usos corrientes en el ámbito internacional– no es aplicable a grupos criminales como las maras. Se señala también que, al no mencionarse expresamente a las pandillas en el artículo propuesto, queda indeterminado o ambiguo a qué tipo de organizaciones se podría etiquetar como terroristas, dándose pie a una interpretación que alcance a entidades que hagan uso del derecho a la manifestación pública, so pretexto de que estarían transgrediendo “la paz social o el orden público del Estado”.

En este punto, precisamente, se emparentan la iniciativa 5692

con el Decreto 4-2020, en cuanto queda a discreción del gobierno definir cuándo se alteran la paz social o el orden público, privilegiándose la acción punitiva que, muy probablemente, se dirigiría a los grupos desafectos o inconformes, criminalizando la lucha social y prohibiendo las organizaciones que resulten molestas al régimen de turno. En eso consiste, se señala, el sustrato totalitario que se adivina en ambos polémicos cuerpos legales.

Seis años de tropiezos

Y mientras el nuevo Ejecutivo y el Legislativo se adentraban en los agitados mares de su propia conflictividad, una nueva vuelta de tuerca en la crisis institucional del Estado, ahora otra vez en torno al sistema de justicia, confirma la profundidad de los desajustes del régimen republicano atrás de los cuales se oculta una sorda lucha entre actores no siempre visibles y con fines tampoco suficientemente claros.

Escrito sea con suavidad, los procesos de selección de candidatos y la subsecuente elec-

ción de magistrados a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las cortes de Apelaciones, tuvieron un nuevo traspíe y hace que las más altas jerarquías del sistema de justicia del país caigan, otra vez, por la pendiente de un desajuste que se hizo notoriamente crítico casi seis años atrás, precisamente cuando se preparaba el relevo de las cortes que debía producirse en octubre de 2014.

Como se recordará, en septiembre de aquel año los ahora desaparecidos y mayoritarios bloques parlamentarios del Partido Patriota (PP) y Libertad Democrática Renovada (Líder) realizaron una nada discreta negociación para “repartirse” la elección de las magistraturas, todo lo cual saldría a luz pública a lo largo de las semanas y meses siguientes, dando lugar al precedente de que la CC ordenara posponer la juramentación de los nuevos magistrados.¹² Los escandalosos manoseos por parte del Ejecutivo

y el Legislativo del tercer poder del Estado, el Judicial, presuntamente independiente, serían el condimento —cuando no ingrediente principal— de muchísimos casos de corrupción estatal, develados en su momento por la también ya desaparecida CICIG y el Ministerio Público (MP), que nutrirían la historia judicial y política del país durante el último quinquenio.

Como no es este el lugar ni el momento para esa historia, baste tener presente que a lo largo de esos años se develaron paradigmáticos casos de trasiego de influencias, cooptación de juzgadores y magistrados en una bochornosa danza de impunidad, que deslegitimó al Organismo Judicial y lo mantuvo como una de las arenas principales de la disputa entre intereses enfrentados, varios de los cuales no siempre es posible identificar con certeza. Esa disputa, como también es sabido, se mantuvo

12. Para la gravitación de esos procesos en la coyuntura nacional de aquel período, véase las ediciones digitales de *Revista Análisis de la Realidad Nacional* del último trimestre de 2014, especialmente los números 60, 61 y 62, accesibles en http://ipn.usac.edu.gt/?page_id=12266

en un ambiente polarizado entre dos bandos claros: uno posicionado abiertamente “contra la impunidad” y el otro corporizado en la denominación del “pacto de corruptos”, conjuntado bajo el propósito común de expulsar a la CICIG y atemperar la acción del MP. De ahí que, aun dentro del proceso electoral que llevaría al gobierno de Giammattei y a la renovación del Congreso, nunca dejó de estar planteada la disputa en torno a la elección de las cortes, forcejeo que llevó a un fallido primer intento de anticipar la convocatoria de las correspondientes Comisiones de Postulación, seguido de una cadena de acciones de orden judicial que, mediante una sentencia de la CC adoptada el 2 diciembre de 2019, establecieron finalmente la secuencia que –en teoría– debería llevar a la presentación, al nuevo Congreso, de las nóminas de candidatos a integrar la nueva Corte Suprema de Justicia y las cortes de Apelaciones.

Con varias semanas de desfase respecto de los plazos establecidos por la CC, finalmente las comisiones de postulación cul-

minaron su trabajo y de hecho entregaron oficialmente las nóminas de candidatos –la noche del 14 de febrero lo hizo la postuladora de salas de Apelaciones a través de su presidente, Murphy Paiz (rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala), y el 19 haría lo propio la postuladora para la CSJ, por intermedio de Félix Serrano (rector de la Universidad Mesoamericana)– dándose por supuesto que en los días siguientes el presidente del Congreso, Allan Rodríguez, convocaría a las sesiones plenarios en que debía elegirse a ambos grupos de magistrados. Sin embargo, en paralelo estaba en desarrollo un proceso que derivaría en el tropiezo que tiene ahora sin horizonte temporal claro, cuándo podrá elegirse a los nuevos magistrados. Si bien los hechos son conocidos, cabe reseñarlos: el 18 de febrero, el empresario farmacéutico y ex secretario de la Presidencia, Gustavo Alejos Cámara (ligado a varios procesos por corrupción) fue detenido bajo el cargo de violar la detención domiciliar a la que estaba sujeto en un centro hospitalario privado. La Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) del

Ministerio Público (MP) documentó a través de fotografías y vídeos, y luego con un allanamiento judicial, las entrevistas sostenidas por Alejos Cámbara con comisionados de las postuladoras y otras personas vinculadas, directa o indirectamente, a esos entes. Una semana después de las revelaciones de la FECL, la titular del MP, Consuelo Porrás, acudió con un recurso de amparo ante la CC señalando la existencia de una investigación sobre vicios en el proceso de conformación de las nóminas de candidatos a integrar las cortes. El máximo tribunal constitucional otorgó el amparo de forma provisional el 26 de febrero, ordenando al Congreso detener la elección de magistrados.

Se abre, así, un nuevo impasse que hace imprevisible cuál será el camino a seguir. Se ha instalado, en medios periodísticos, jurídicos y políticos un debate respecto de si conviene anular todo el proceso y reiniciarlo (es decir convocar de nuevo a las postuladoras y que ellas elaboren nuevas nóminas), o dejar que siga su curso (esto es, que el Congreso elija a sabiendas de que pudo haber manipulación para

confeccionar las nóminas). El asunto se plantea tanto como un dilema constitucional (los actuales magistrados debieron entregar en octubre de 2019) como jurídico-político (pues nada ha pasado que permita liberar a las postuladoras de influencias externas, dada su composición). Pero si queda claro –consideraciones morales y éticas incluidas– que el sistema de justicia en Guatemala se encuentra enfangado, perdido en un laberinto del que no parece poder salir en el corto plazo.

De ahí que empiecen a escucharse voces –entre ellas la del presidente Giammattei– respecto de la necesidad de una reforma constitucional. Y en este punto el debate adquiere otros matices. Primero, porque en el supuesto de que se llegase a un acuerdo interreligioso sobre la conveniencia de dar ese paso, no sería un proceso de corta duración. Pero, en segundo lugar, las opiniones se bifurcan cuando se plantea hasta dónde debe llegar esa posible reforma de la Constitución Política de la República de Guatemala: ¿debe limitarse a una reforma del sector justicia o debe ir más allá?



REVISTA
Análisis de
la
REALIDAD NACIONAL

2

La visión académica de los planes del gobierno

El plan de gobierno de innovación y desarrollo (PLANID) 2020-2024: Una interpretación socioeconómica

Edgar Balsells

Resumen

Se analiza en forma sucinta y usando técnicas entresacadas de la teoría crítica del discurso, las intenciones globales del plan de gobierno 2020-2024 del partido Vamos, que llevó al poder al doctor Alejandro Giammattei Falla. El trabajo no agota el análisis específico de dicho plan, y se centra en sus postulados iniciales e intenciones sobre el crecimiento económico para generar empleo y el tratamiento a sectores vinculados con la economía real. El mismo se confronta con diferentes propuestas elaboradas en 2019 por IPNUSAC, a propósito de la agenda 2020-2024 elaborada por esta casa de estudios.

Palabras clave

Plan de gobierno, sectores reales, zonas francas, Mipymes, inversión pública

Abstract

It is analyzed succinctly and using interspersed techniques of critical discourse theory, the global intentions of the 2020-2024 government plan of the Vamos party, which brought to power Dr. Alejandro Giammattei Falla. The work does not exhaust the specific analysis of this plan, and focuses on its initial postulates and intentions on economic growth to generate employment and treatment to sectors linked to the real economy. It is confronted with different proposals developed in 2019 by IPNUSAC, on the 2020-2024 agenda developed by this house.

Keywords

Government plan, real sectors, free zones, Mipymes, public investment

El nuevo plan de gobierno 2020-2024

Como suele suceder con todos los gobiernos democráticos, su carta de presentación, una buena parte de las veces por relaciones públicas, más que como instrumento de una planificación activa, resulta ser el Plan de Gobierno. El mandatario Alejandro Giammattei ha presentado a la sociedad su plan de gobierno, siendo el mismo incluso amparado por el Acuerdo Gubernativo No. 32 del 29 de enero de 2020, que aprueba la Política General de Gobierno 2020-2024, que fue formulada con base en el Plan Nacional de Innovación. Analizaremos aquí el pilar enfocado en asuntos económicos.

El plan contó con el apoyo de tecnócratas que por cerca de cinco años han venido intentando concretizar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que hoy en día se encuentran institucionalizados en el Sistema de Consejos de Desarrollo (CONADUR) y se han adaptado al medio como Metas Estratégicas de Desarrollo (MED), que buscan no sólo aterrizar en indicadores sino en diversos mecanis-

mos de financiación, incluyendo por supuesto al sector privado.

Como parte de la visión se plantea hacia el 2032 una reducción de la pobreza a niveles menores del 25%, siendo ello un desafío inmenso teniendo en cuenta que la misma rebasa hoy la mitad de la población guatemalteca, y el 46% de la niñez presenta problemas de desnutrición. Además, se acude a un deseo que es común en los políticos, pero que se es-

trella con la realidad económica, y que reza “*crecer a tasas mayores del 6%*”.

En diversos artículos de la revista Análisis de la Realidad Nacional hemos insistido en temas sobre “*el fin de la normalidad*”,¹ en donde se subrayan los obstáculos estructurales que han incidido en que economías como las latinoamericanas no alcancen las metas de crecimiento deseadas; y ello tiene que ver, entre otros aspectos, con un agotamiento de los factores productivos, y la presencia de vaivenes en el rendimiento financiero de las economías, que provocan etapas de exuberancia irracional, con bajones abruptos y poco anticipados, incluso por las grandes luminarias de la econometría y la macroeconomía.

De acuerdo con lo investigado vivimos inmersos en una economía que es proclive a la dialéctica auge/depresión; y ello es ocasionado por los propios vaivenes estructurales del capitalismo, y los modelos de política financiera y monetaria que sacrifican la estabilidad a costa del crecimiento y el desarrollo, pero cuya inspiración liberalizadora anima a los espíritus animales² a especular y transitar hacia excesos y avaricia. Preciso resulta estudiar todas las interioridades de los patrones tecnológicos actuales, no solo internos sino los globalizados; así como su relación con el medio ambiente y el uso inteligente de los recursos naturales. Lo cierto es que hay límites al crecimiento, y esa buena voluntad de crecer a tasas mayo-

1. Ver a este respecto Balsells, E. (1 al 15 de agosto de 2016) “*Entre el doctor Pangloss y Casandra: Reflexiones sobre estabilidad, reactivación y recesión económica*”, Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 101.

2. El término “espíritus animales” ha inspirado diversas indagaciones, especialmente desde la crisis asiática de 1998-99 y con más fuerza en la crisis financiera mundial 2008-2009. El término fue acuñado por John Maynard Keynes en su libro seminal “*La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*”, y describe los instintos proclividades y emociones que guían el comportamiento humano, en términos principalmente de decisiones financieras vinculadas con los mercados bursátiles.

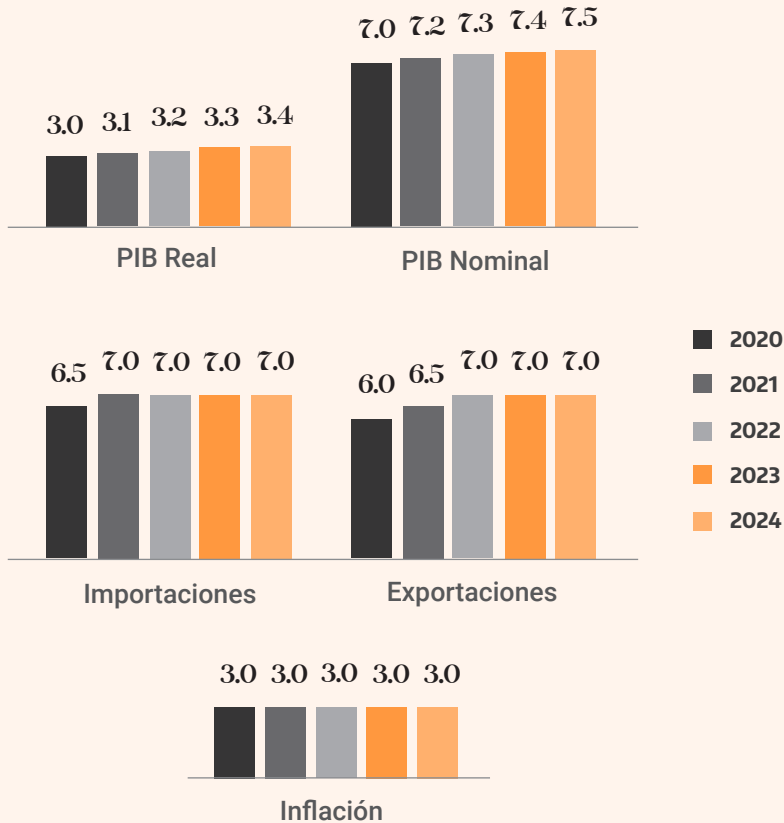
res al 6% ha sido una intención ingenua, que se estrella con los datos históricos y los fundamentos prospectivos actuales.

De acuerdo con analistas como James Galbraith, y otros ponentes del fin de la normalidad, los cuatro jinetes del apocalipsis, luego de la hecatombe del 2008-2009 son: la escasez de recursos, su costo, los rendimientos decrecientes y las rentas que se pagan en términos de la posesión y la explotación de los nuevos procesos de transformación, motivada esta última por los sofisticados métodos de financiación de los recursos naturales y los *commodities* (*productos básicos*) a través de mecanismos bursátiles diversos.

Durante la administración Berger, bajo una gestión pública

con características afines al gobierno actual y su equipo, las altas tasas de crecimiento, incluso superiores al 6%, conllevaron luego la otra cara de la moneda: una caída abrupta del producto interno bruto y del producto per cápita, que demostró el fuerte acoplamiento de la economía internacional, y principalmente de nuestra economía, pegada y gravitacionalmente dominada por la economía estadounidense. El tema de las altas tasas de crecimiento es, además, un patrón de escasa observación en las series históricas a partir de principios de los años ochenta. Para efectos de constatación de lo dicho se presentan las tasas de crecimiento proyectadas por el Banco de Guatemala. Nótese que la dinámica del PIB real no sobrepasa el 3.4%.

Gráfica 1.
Principales variables macroeconómicas y su comportamiento proyectado en el anteproyecto de presupuesto 2020, según escenarios conservadores. (Cifras en porcentajes)



Fuente: Banco de Guatemala, Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos del Banco de Guatemala. Proyecciones de las principales variables macroeconómicas para el período 2010-2024, 10 de abril de 2019. Escenario conservador de cada año.

Pilar 1: Economía, competitividad y prosperidad

El discurso de entrada resulta interesante, y dice algo así como lo siguiente: en los últimos veinte años nos la hemos pasado focalizando en la estabilidad macroeconómica y una “leve” apertura externa. Sin embargo, se añade, no se cuenta con una política integrada y coherente de comercio exterior, especialmente orientada al apoyo a las exportaciones, en donde no hay profundidad. Derivado de ello tenemos equilibrios frágiles y brechas sociales no resueltas.

Comentemos esto bajo el marco de la teoría crítica del discurso: resulta evidente el desgaste de la focalización en estabilidad macroeconómica. Se trata claramente de una condición necesaria pero no suficiente. Todos los países latinoamericanos, luego de los grandes desequilibrios de inicios de los ochenta aprendieron la lección: controlar el déficit fiscal, suprimir empresas públicas ineficientes, y pasar a

la reconversión industrial. Así se han ido abandonando gradualmente, tanto en los países grandes y medianos, los monocultivos como el azúcar o la palma, que son síntoma de resabios tropicales semicoloniales, y se ha pasado incluso al fomento directo de la producción, buscando el impulso de la ciencia y la tecnología. Llama la atención la afirmación de que nuestra apertura ha sido “leve”, no se sabe a ciencia cierta si ello implica ya sea seguir eliminando aranceles y abrir las puertas a los bienes y servicios del exterior, o bien pelear por un acceso a mercados más equitativo y de carácter recíproco.

En cuanto al tema de las brechas sociales, ello es inobjetable. Por ejemplo, la propuesta de agenda del Banco Mundial para Guatemala efectúa un análisis aplicado a las teorías de Daron Acemoglu, el autor de “Por qué fracasan las naciones”, publicando una interesante infografía que expresa la presencia de dos Guatemalas, una pobre e informal, agrícola y de subsistencia, y otra formal, de clase media, con

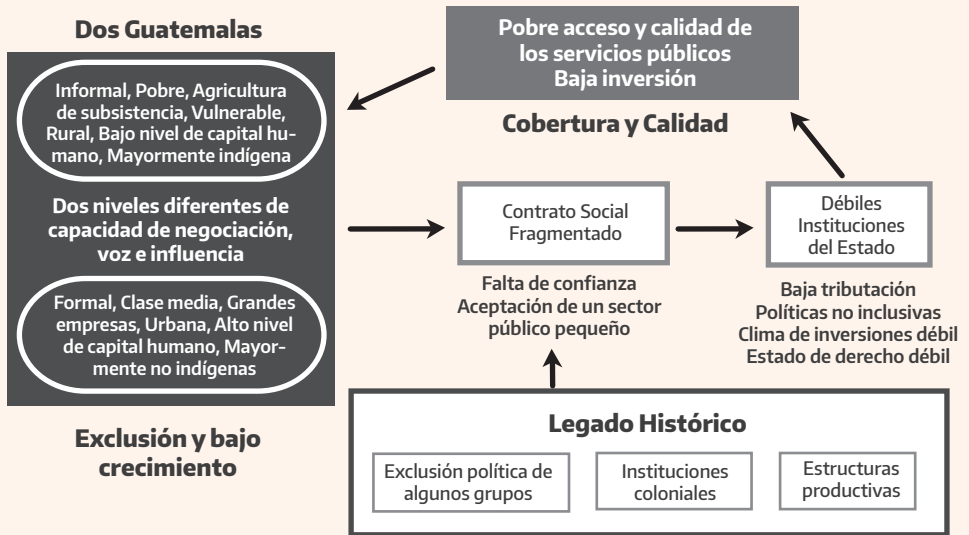
grandes empresas corporativas, urbana y mayormente no indígena.

Es de notar la presencia de un contrato social fragmentado, y débiles instituciones, que tienen dentro de sí la presencia de un notable legado histórico sin superar, incluso se habla de reminiscencias coloniales. Además, hacia el segmento informal se nota un pobre acceso de la política fiscal y de la calidad del gasto, mientras que la tributación es baja, las políticas no son inclusivas y el Estado de Derecho es débil.

Lo interesante de este análisis es el año: 2016. Es decir, cerca de dos décadas de aplica-

ción, casi al pie de la letra del modelo de ajuste estructural recomendado por el propio Banco Mundial. Luego de la crisis financiera mundial del período 2008-2009, el citado banco y múltiples instituciones financieras internacionales, incluyendo al Fondo Monetario Internacional, han venido redefiniendo sus posturas y sus recomendaciones de política pública, colocando un fuerte acento en el Estado de Derecho, la gobernabilidad, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en el impulso a la inversión en general y la inversión pública en particular, buscando mayores efectos multiplicadores.

Figura 1. Representación de las dos Guatemalas según el Banco Mundial y su enfoque de intervención de mediano plazo



Fuente: Sanchez, S.; Scott, K. y Lopez, J. (2016). Guatemala. Cerrando Brechas para generar un crecimiento más inclusivo

Sigamos con el análisis. Al ir concretizando, el plan en cuestión asevera lo siguiente, al respecto de cómo ir operacionalizando:

Creemos que lo podemos lograr por medio

del impulso de acciones estratégicas que apoyen las exportaciones, aprovechando el aumento de la demanda agregada de los socios comerciales y del resto del mundo; así

como a través del fortalecimiento de las MIPYMES, el crecimiento del turismo y el mejoramiento del nivel de competitividad actual, sobre la base de una infraestructura adecuada.

Comentarios: el modelo exportador fue una promesa del ajuste estructural. Por tal razón desde el período agosto-noviembre de 1,989 el Banco de Guatemala y su Junta Monetaria procedieron a liberalizar las tasas de interés y el tipo de cambio. Se esperaba así, primero lograr un retorno de las divisas retenidas en el exterior, principalmente por cafetaleros y agroexportadores agrícolas a causa de una política cambiaria poco redituable para el sector, que mantenía el Quetzal por debajo de su nivel del mercado paralelo o negro. Además, la liberalización de las tasas de interés perseguía eliminar la denominada “*presión financiera*”, y

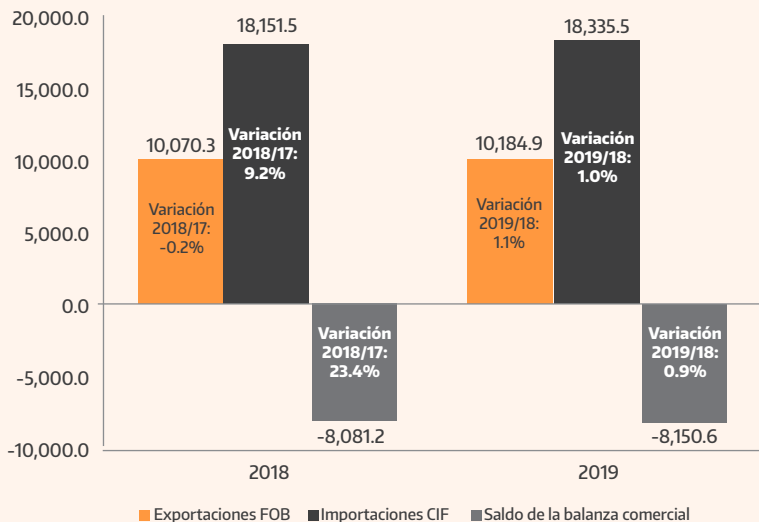
que las empresas más eficientes pudiesen adaptarse al verdadero costo de mercado del dinero y el crédito.

Pasados exactamente más de tres décadas de tales intentos, unas declaraciones del actual presidente del Banco de Guatemala resultan ser decepcionantes para el sector exportador guatemalteco. El reportaje de Eder Juárez de Prensa Libre (6 de febrero de 2020), es sintomático de la situación de las exportaciones guatemaltecas. En efecto, luego de una primera reunión del Gabinete Económico nuevo, el periodista captó declaraciones del Presidente del Banco de Guatemala, quien se enorgullece con la dinámica del crecimiento de las *remesas*, equivalente a un 11%, mientras que el resultado de las exportaciones, sí que es desastroso: tan sólo un 2% de crecimiento anual. El funcionario lo atribuye a los bajos

precios de los productos básicos en el mercado internacional, sin mencionar una sola palabra del desfavorable tipo de cambio que afecta de nuevo a tales exportaciones; derivado del alto flujo de dólares que invade el país, proveniente de transacciones internacionales misceláneas, conceptualizadas como “remesas”, y operaciones poco ortodoxas, opinamos nosotros, derivadas del alto comercio y tráfico ilegal de estupefacientes que son transportados hasta en sofisticados jets, que aterrizan en pistas que se dice “*clandestinas*”, en San Andrés Petén o muy cerca de importantes ingenios y plantas agroindustriales de la costa sur, cercanas a la frontera mexicana; en sitios como el denominado triffinio, que agrupa fincas, aldeas y caseríos de municipios como La Democracia, Nueva Concepción, La Blanca, Ocós y otros no menos importantes.

En la siguiente gráfica, nótese el alto déficit comercial del país, el que es compensado por una entrada de más de US\$11 mil millones en concepto de remesas familiares, que se contabilizan por el lado de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, y que justifican una posición macrofinanciera “*sana*” por ese lado, y denotan, a juicio del Banco de Guatemala, la presencia de un tipo de cambio efectivo real que no refleja desviaciones importantes, y que dicho sea de paso, es mantenido sin mayores sobresaltos gracias a procesos de compra de dólares por parte de la banca central, para estabilizar los niveles de oferta y demanda, teniendo ello importantes impactos en el denominado “*costo de la política monetaria*”.

Gráfica 2. Balanza comercial de bienes (en millones de US\$)



Nota: con información a noviembre de cada año.

Fuente: Informe del Banco de Guatemala ante el Congreso, enero 2020.

Los detalles del comercio exterior de bienes denotan aumentos en exportaciones de cardamomo, energía eléctrica, hierro y acero, azúcar y banano. Por su parte destacan las caídas en grasas y aceites comestibles, artículos de

vestuario, frutas frescas, secas o congeladas y de café.

Destaquemos el caso del cardamomo, dado que en la época de traslado de la Embajada de Guatemala en Israel de Tel Aviv

a Jerusalem, pronosticamos represalias por parte de los países árabes. Sin embargo, ello no ha sido así, y a pesar de una baja en el volumen exportado en 2020, con respecto al año anterior, las ventas crecieron en forma sorprendente (44%). Entrevistas a cardamomeros de Alta Verapaz nos explican como grandes causas los altos volúmenes de inventarios de los acopiadores de la región, y la sequía que asoló a la India, principal exportador mundial.

Ello nos recuerda los derroteros históricos del café y los pedidos a todos los santos de los cafetaleros guatemaltecos: *“que las heladas del Brasil se hagan toda una realidad”*, para que los precios se levanten. Recordemos que hoy ya no sólo es Brasil, sino Vietnam un actor de singular importancia. Lo cierto es que seguimos ante la vulnerabilidad de los vaivenes externos, muy propios de los denominados en el argot del comercio internacional: *“productos básicos”*; tan

básicos que para dirigirse hacia la cuarta revolución industrial, el propio Brasil, Colombia y otras potencias de antaño, están abandonando gradualmente esa estrategia agroexportadora, causante del alto deterioro de los términos de intercambio de América Latina desde principios del siglo pasado.

Lo cierto es que en las exportaciones de productos básicos se reflejan los cantos de sirena de los acuerdos que nunca llegan a su terminación en el comercio internacional. En el caso del azúcar, por ejemplo, se refleja claramente la desventaja de una economía pequeña y abierta frente a grandes monstruos del comercio como Brasil y la India. Y es que mientras con el cardamomo el país salió favorecido de las grandes sequías indias, en el caso del azúcar, la andanada de subsidios de la citada nación favorecieron una zafra de azúcar que incidió en los precios mundiales hacia la baja.

En el caso del banano también nuestros productores, que siguen ampliando su oferta gracias a la adquisición y arrendamiento de tierras en la costa sur, en convivencia con la palma africana, le dieron gracias a todos los ángeles y santos por las condiciones climáticas adversas en Costa Rica, Ecuador y Colombia.

Y para seguir con esos pedidos etéreos, en el caso del café las condiciones climáticas favorables en Brasil y Vietnam incrementaron hoy el llanto de nuestros exportadores, quienes pudieron no sólo empujar por una ley tributaria con mayores privilegios y menores cargas, sino impulsar un proceso público de otorgamiento de créditos blandos, aduciendo las adversidades y el desempleo causado por la pérdida de valor de tales exportaciones.

En síntesis, ¿qué podemos inferir?, que mientras sigamos en el derrotero de exportar productos sin mayor valor agregado, de demanda inelástica, seguiremos

dependiendo de caídas en el consumo internacional, la aparición de sustitutos más sanos, y atenuantes de enfermedades crónicas (tema que ni por asomo lo menciona el Banco de Guatemala), o bien de condiciones climáticas adversas de los grandes titanes del ring exportador de básicos.

Vamos con el otro tema: las famosas MIPYMES. El mandatario y autoridades del Ministerio de Economía han comenzado a hablar de un fondo financiero, que aún no está claramente especificado, para fomentar MIPYMES (prensa Libre, 28 de enero de 2020). Se afirma que el mismo estará aposentado en el Crédito Hipotecario Nacional, y la noticia está confirmada por el propio mandatario.

Se trata de un fideicomiso con una cartera inicial de Q300 millones con el cometido de promover la inclusión financiera, según las nuevas autoridades del Ministerio de Economía. Se afirma así, que el mismo se po-

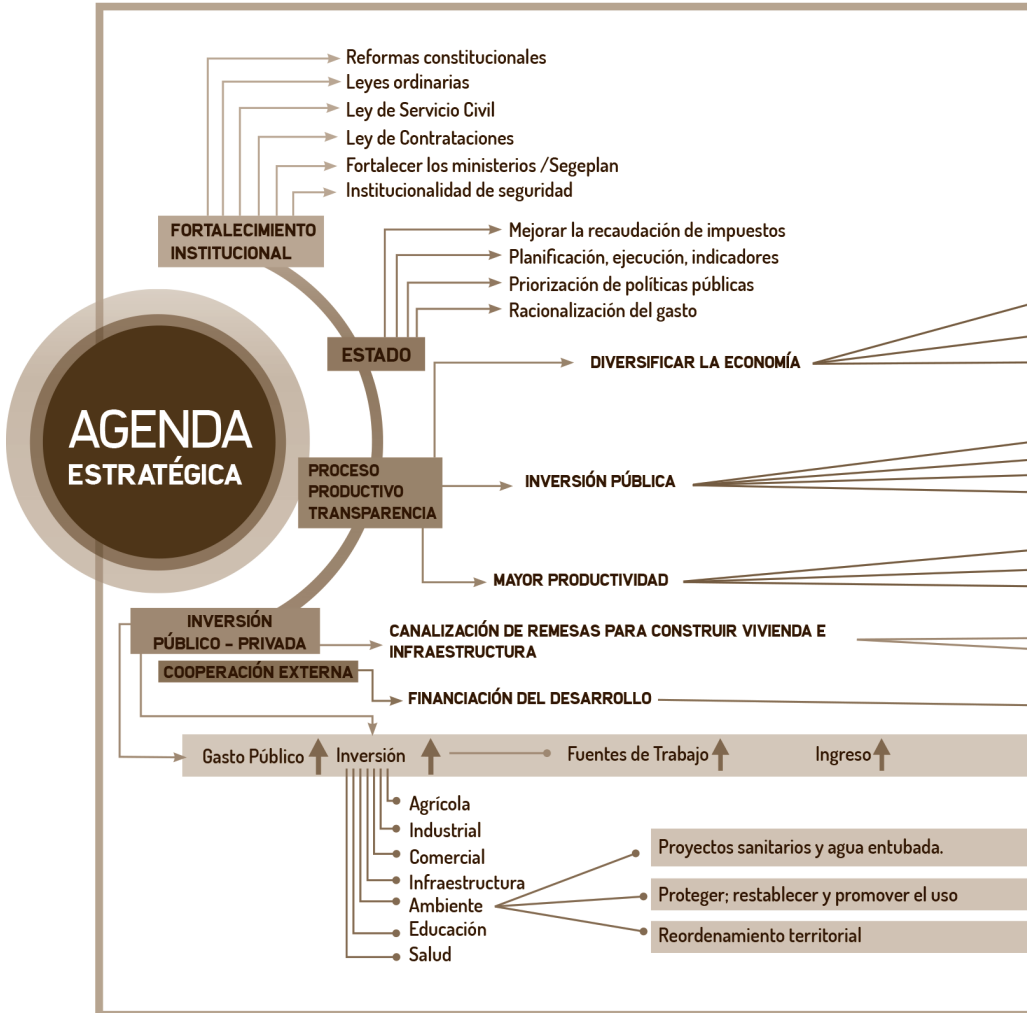
dría ampliar a Q1 mil millones en los siguientes 24 meses. Se trata, según las autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas, de una reorientación de diversos fideicomisos que pareciera ser están ociosos en diversos bancos.

Resulta ser ello de anteriores ideas implementadas en forma efectiva por el gobierno de Vinicio Cerezo, quien así le dio vida al artículo 242 de la Constitución Política el cual prescribe la creación de un fondo de garantía para grupos asociativos y entidades sin fines de lucro, que promuevan las empresas de menor capital, con menos ventajas de todo tipo que las del gran sector corporativo, quienes no sólo maneja las riendas de los bancos del sistema, sino además se benefician de una muy adecuada relación entre Deuda y Capital (D/K), pues sin necesidad de capitalizar sus empresas, ampliando la propiedad de las mismas, recurren a una deuda favorable hoy en día dado el nivel de las tasas de interés a escala internacional.

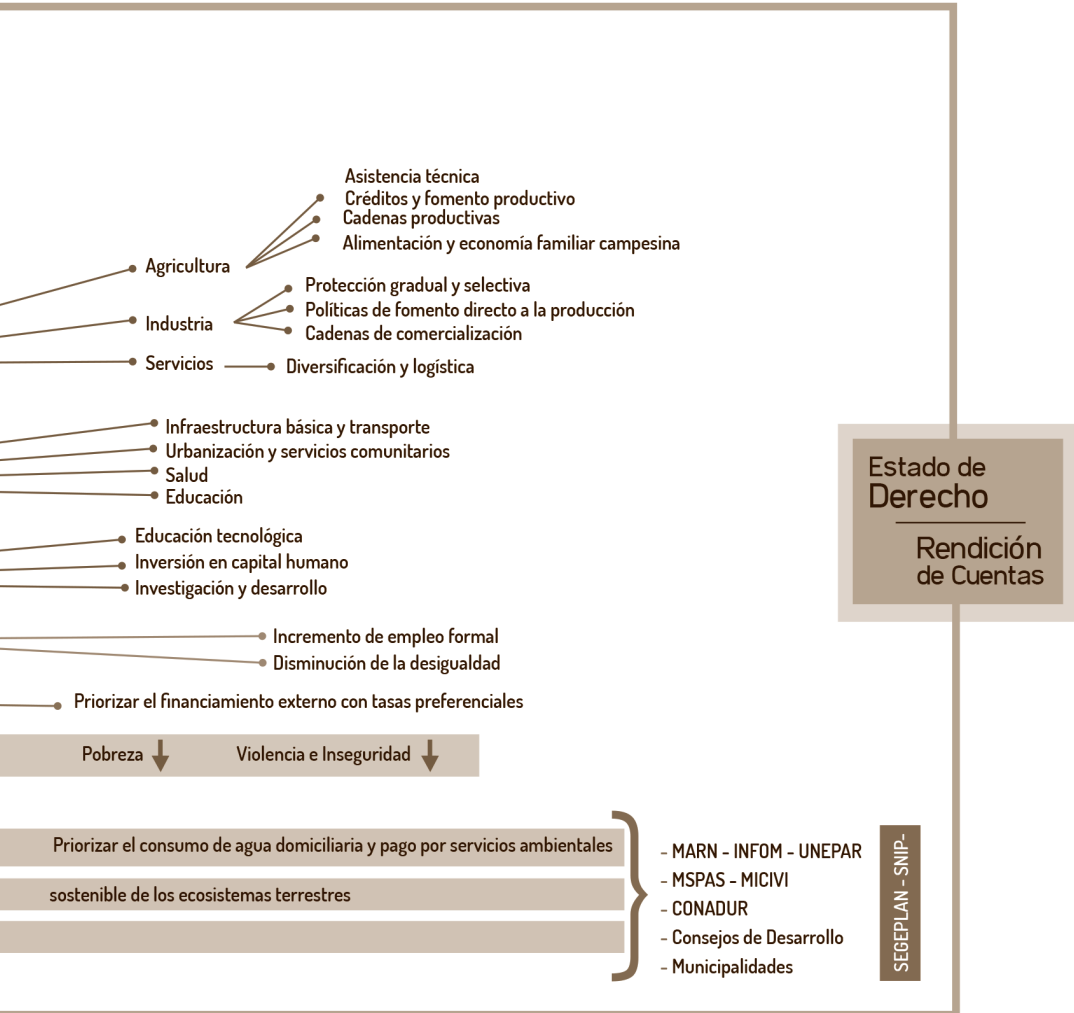
Ahora bien, el tema del crédito para Mipymes es tan sólo una esfera del apoyo al sector. No es objeto de este artículo ampliar en ello, sin embargo, navegaremos en las especificidades del plan bajo análisis para indagar en la dialéctica de lo concreto y en la búsqueda de posibilidades de resultados tangibles e intangibles.

Con respecto al turismo y el mejoramiento de la infraestructura, la Agenda Estratégica de la Universidad de San Carlos 2020-2024 resalta una serie de vallas, y también el papel clave de este eslabón del desarrollo. A este respecto bien vale subrayar el papel del gasto público y de la inversión pública, lo que dio lugar a varias concretizaciones publicadas en las revistas virtuales y físicas de Realidad Nacional, al respecto del papel crucial del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). La siguiente infografía de la agenda estratégica permite resaltar tal variable.

Figura 2. Esquema lógico de los sectores componentes de la agenda estratégica de la Universidad de San Carlos 2020-2024.



Fuente: IPNUSAC. (2019). Agenda Estratégica 2020-2024



Al respecto de tal exposición esquemática, nótese el papel crucial de los proyectos de inversión y de la búsqueda de efectos multiplicadores en la inversión pública. Proyectos sanitarios y de agua entubada y vinculados al ordenamiento territorial, así como la infraestructura básica, el transporte, la urbanización y servicios comunitarios juegan un papel central en la estrategia de mediano término.

Continuando con el plan objeto de estudio: Como nuestro acento teórico se ha sustentado en la creación de valor y en el área de la economía real, llama la atención la concretización del plan en lo siguiente, que reproducimos a continuación, de una manera resumida y sintetizada a nuestro criterio: “se impulsarán las zonas francas, zonas económicas industriales, recintos aduaneros y almacenes generales de depósito; además de parques tecnológicos, y la política de desarrollo industrial”.

Sobre ello enfatizamos en que tal impulso de zonas francas y de desarrollo especial, como

las que actualmente se proponen gracias al afianzamiento de las relaciones bilaterales con el Estado mexicano, lo importante resulta ser su constitución en función de un proceso bien conducido y de robustecimiento de la política industrial.

Actualmente el proceso de constitución de zonas francas ha permitido un abuso en el uso de internación de mercancías, en el marco de acuerdos extraterritoriales, para evadir impuestos como el IVA de importaciones. Es decir, se construyen únicamente grandes bodegas, alejadas de regulaciones, incluyendo aquí al Seguro Social, y se evita pagar de un solo tal impuesto, el que se va pagando gradualmente conforme se internan las mercancías al suelo nacional. Ello ha desvirtuado el uso de este importante instrumento de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y de industrialización, y además de producción de bienes transables internacionalmente; es decir, de sustitución de exportaciones de monocultivo por aquellas de mayor valor agregado.

El plan tiene otras propuestas, pero por el momento nos quedamos hasta aquí, siendo un cometido de IPNUSAC el monitoreo de acciones y el engarce de las mismas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Referencias bibliográficas

- Balsells, E. (2016). *“Entre el doctor Pangloss y Casandra: Reflexiones sobre estabilidad, reactivación y recesión económica”*, Revista *Análisis de la Realidad Nacional*, edición 101, Agosto.
- Banco de Guatemala. (2020). “Informe del Banco de Guatemala ante el honorable Congreso de la República”, Guatemala.
- Gamarro, U. (Prensa Libre 28 de enero de 2020). “CHN creará fondo de garantía de Q1 mil millones para impulsar Mipymes”. Guatemala.
- Galbraith, J. (2014). *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*, editorial Simon & Schuster, New York
- Sanchez, S.; Scott, K. y Lopez, J. (2016). *“Guatemala, cerrando brechas para generar un crecimiento más inclusivo: Diagnóstico sistémico de país*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Washington, D.C.
- Juárez, E. (Prensa Libre, 6 de febrero de 2020.) Banguat estima un crecimiento del 11% en las remesas.
- Universidad de San Carlos de Guatemala (2019) “Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala”. Guatemala.

Promoción del desarrollo económico rural sostenible

Darío Monterroso

Resumen

El tema de desarrollo económico rural sostenible en Guatemala cobra relevancia y levanta expectativas cada vez que hay un cambio de gobierno, expectativas que hasta la fecha se han diluido conforme han pasado los cuatro años para los que fueron electos, porque no han presentado avances sustantivos en la calidad de vida de las personas del área rural y el ambiente cada día está más deteriorado. En este artículo se presenta la situación del desarrollo nacional con la particular preocupación del desarrollo rural, el que en lugar de ir avanzando ha ido retrocediendo principalmente en el combate a la pobreza y a la desnutrición crónica de los niños menores de cinco años, por citar solamente dos ejemplos. Se abunda en detalles acerca de la necesidad de que se legisle a favor del desarrollo rural para que cada Gobierno no trabaje en base a programas temporales, sino que haya continuidad a largo plazo; asimismo, se recalca e invita a propiciar y fortalecer institucionalmente la Agricultura Familiar como motor del desarrollo rural para el mejoramiento de la Economía Campesina. Se aborda el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo 2020-2024, presentado durante la campaña política 2019 por el Doctor Alejandro Giammattei, destacando el compromiso que como Presidente de la República asume con la población nacional mediante los Postulados que propone, dentro de los que está contenido el Desarrollo Rural. Finalmente se hace alusión a las propuestas de la Academia, mediante la Agenda Estratégica 2020-2024, una Propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala, en su carácter de única universidad estatal de Guatemala, que se debe al pueblo que la financia y por lo tanto se yergue como la voz de los más vulnerables, que precisamente en su mayoría se encuentran en el área rural.

Palabras clave

Desarrollo rural, desnutrición crónica, economía campesina, pobreza, sostenibilidad.

Abstract

The issue of sustainable rural economic development in Guatemala becomes relevant and raises expectations every time there is a change of government, which to date have been diluted as the four years for which they were elected have passed, because they have not presented substantive advances in The quality of life of people in rural areas and the environment is increasingly deteriorated. This article presents the situation of national development with the particular concern of rural development, which instead of moving forward has been retreating mainly in the fight against poverty and chronic malnutrition of children under 5, to name only two examples. Details about the need for legislation in favor of rural development so that each Government does not work on the basis of temporary programs, but for long-term continuity; It also emphasizes and invites to institutionally foster and strengthen Family Farming as an engine of rural development for the improvement of the Peasant Economy. The National Plan for Innovation and Development 2020-2024, presented during the 2019 political campaign by Dr. Alejandro Giammattei, is highlighted, highlighting the commitment that as President of the Republic assumes with the national population through the Postulates he proposes, within which he is Content Rural Development. Finally, reference is made to the proposals of the Academy, through the Strategic Agenda 2020-2024, a Proposal from the University Of San Carlos De Guatemala, as the only state university in Guatemala, which is due to the people who finance it and therefore, it stands as the voice of the most vulnerable, precisely in the rural area.

Keywords

Rural development, chronic malnutrition, peasant economy, poverty, sustainability.

El desarrollo rural en Guatemala *ad infinitum*

Se argumenta en los círculos políticos y académicos que el pilar fundamental y la fuerza transformadora de la sociedad es la educación, porque

Educar es ayudar a las personas en su proceso de desarrollo integral según un proceso dinámico, ya que el ser vivo es siempre una conciliación entre lo que está siendo y lo

que quiere ser. Por eso podemos contribuir con la educación a que hombres y mujeres, en la infancia o la vejez —a lo largo de toda la vida— puedan ser felices recreando el mundo. (Jover, 2013, pág. 85)

Para lograr que ese anhelo tenga y se sirva de los beneficios positivos esperados, la población debe desarrollarse y fortalecerse con buena salud desde su infancia, en un marco de seguridad ciudadana y desarrollo económico; en este caso en particular, de las personas que habitan en los territorios rurales, quienes en Guatemala constituyen la población más vulnerable y representan el 46.2% de la población nacional. (INE, 2019)

Esa aspiración tan legítima está lejos de alcanzarse, Guatemala está entre los países peores calificados, ocupa el 6° lugar en el mundo y el primero en América Latina en desnutrición crónica infantil. En el país el 46.5% de los niños menores de cinco años padecen de desnutrición crónica y el 32.4% padecen de hambre oculta o sea prevalencia

de anemia. Esa desnutrición en el área rural es de 53% y en el área urbana es de 35%; en la población indígena es de 58% y en la población no indígena es de 34%. En el quintil inferior la desnutrición crónica es de 66% contra un 17% de la población del quintil superior. (SESAN, s/f)

La desnutrición crónica y la pobreza están asociadas, pudiéndose establecer una relación directa utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2014, según la cual la incidencia de pobreza total nacional era de 59.3%; para la población indígena era de 79.2% y para la no indígena de 46.6%; para la población rural era de 76.1% y para la población urbana de 42.1%. En cuanto a la pobreza extrema su incidencia a nivel nacional era de 23.4%, siendo para la población indígena de 39.8% y para la no indígena de 12.8%; para la población rural era de 35.3% y para la población urbana de 11.2%. (INE, 2015)

Como puede establecerse, sin necesidad de complicados análisis econométricos o discusiones

bizantinas, los más pobres son los indígenas del área rural y ellos también son los más afectados por la desnutrición crónica y, mientras haya tanta pobreza en el área rural, los adultos, jóvenes, niños y próximas generaciones están condenados a ser ciudadanos con carencias físicas y mentales porque “El desarrollo del individuo depende de manera directa, de las condiciones nutricionales durante la gestación y período postnatal ya que la baja o deficiente calidad de la dieta en estas etapas críticas del desarrollo infantil puede provocar alteraciones tanto en la organización del sistema nervioso como en la constitución de diversos órganos, que pueden persistir hasta la edad adulta.” (Parra-Gámez, Reyes, Escobar, 2003)

Si no se establecen marcos de solidaridad y cooperación para el desarrollo rural, contenidos en Decretos Legislativos, con fuerte organización institucional y financiamiento específico, continuar con Programas de Gobierno temporales, solamente seguirá alargando la agonía del campo y no solo de la población

sino también de los recursos naturales.

El planteamiento de desarrollo económico rural tiene sentido práctico si se asocia al desarrollo social y este cuando converge e impacta positivamente en el desarrollo humano de esa población y para lograr alcanzarlo la *conditio sine qua non* es, sin lugar a dudas, el mejoramiento de la economía campesina, a la que puede arribarse más fácil y más rápido si se fortalece la Agricultura Familiar, que por ser polifacética y poliactiva abarca desde la agricultura de traspatio mediante huertos familiares, hasta la industria sin chimeneas cuya más ecológica expresión es el turismo rural sostenible, pasando por la producción de granos básicos, hortalizas, verduras, pequeñas explotaciones pecuarias, acuícolas, de pesca y actividades silvícolas, que ya se realizan con muy poco apoyo orgánico del Estado y con denostada reticencia y contrapuesta de la agricultura empresarial, la que sin percatarse o maliciosamente negando que la alimentación de la población en general depende de la producción de los

pequeños agricultores quienes con su propio esfuerzo surten la despensa nacional. Todos los sectores sociales de Guatemala, ya sean los privilegiados del quintil superior o los marginados del quintil inferior, consumen cada día no menos del 80% de lo que produce la agricultura familiar.

Debido a que ya son muy alarmantes las proyecciones estadísticas de crecimiento de la población mundial, así como las malas prácticas de uso de la tierra y peores hábitos de consumo alimenticio y de otros productos y servicios, principalmente de la población urbana dominada por un implacable marketing que los capta, esclaviza y obliga a consumir productos innecesarios, los proyectos que se ejecuten en el campo deben programarse con inteligencia económica y ambiental tomando en consideración que es necesario y urgente preservar los recursos naturales para su permanencia y buena salud a largo plazo. En este sentido, aplicar la sostenibilidad mediante prácticas agropecuarias y silvícolas adecuadas y medidas apropiadas de mitigación

ambiental y regeneración de la naturaleza perdida es ineludible.

En Guatemala los ejemplos más graves de deterioro del ambiente del área rural son la contaminación de fuentes de agua superficiales y profundas principalmente derivadas de su uso para riego de grandes e intensivas plantaciones, la deforestación que, según indica el Ingeniero Agrónomo Miguel Leiva, cada año se pierden aproximadamente 137,000 hectáreas de bosque y la pérdida del suelo fértil por erosión hídrica debido a la falta de cobertura vegetal y a inapropiadas prácticas agropecuarias y silvícolas que según continúa explicando el Ingeniero Leiva cada año se pierden millones de toneladas. (2017) Es necesario evitar la desertificación de las áreas de cultivo del país, porque cuando estas sean improductivas el costo de revertir el daño causado será incalculable.

La sostenibilidad debe analizarse desde el nivel macro hasta los niveles micro, no solo en lo que a recursos naturales se refiere sino también a las políticas públicas que deben emitirse para

que mediante su aplicación se logren efectos positivos a largo plazo, quedando establecidas para que tengan continuidad en el tiempo, trascendiendo períodos presidenciales. En este nivel el criterio de sostenibilidad se refiere a “los análisis críticos de los modelos de consumo, crecimiento y desarrollo que no garantizan capacidad alguna de sostener condiciones de vida parecidas a las actuales en un largo plazo, en los países y en el mundo.” (Mokate, 2001)

El nivel micro se refiere a que los proyectos que se ejecuten deben tener continuidad y en este punto se hace una crítica a los gobiernos y a la cooperación Externa porque inician y desarrollan programas que una vez finalizado el período de financiamiento simplemente se extinguen aunque hayan sido de mucho éxito; asimismo, por ejemplo en la agricultura, se “reconoce que iniciativas productivas de muy alto rendimiento pueden depender de prácticas que resultan insostenibles en el sentido agronómico o ecológico o iniciativas en los sectores sociales que inicialmente generan soluciones

concretas pueden resultar insostenibles frente a resistencias políticas, incapacidad de mantener el interés en la población objetivo o incapacidad de mantener el aporte de mano obra voluntario.” (Mokate, 2001)

A estos análisis debe agregarse que la tasa de crecimiento poblacional de Guatemala registrada el año 2019 fue de 2.19% (INE, 2019) que se considera demasiado alta y la preocupación es que se está generando un capital humano sin la educación necesaria para afrontar los futuros retos de la innovación tecnológica, de la globalización y posiblemente desatendida de los problemas locales. No se ha tomado en cuenta que aunque estamos en pleno bono demográfico, cuanto este pase, habrá una población vieja que aun arrastrando las deficiencias físicas y mentales de la desnutrición crónica y falta de educación sufridas durante su niñez y juventud tendrá que soportar un duro presente sin el florecimiento del aporte de la juventud que ahora tenemos. Por sombrío y desolador que parezca este panorama, si no se toman las medidas de

desarrollo social y económico del área rural, llegará más pronto de lo que se prevé.

Desafortunadamente en Guatemala el desarrollo económico rural sostenible no ha sido más que un discurso de campañas políticas de candidatos a puestos de elección popular y de dignatarios y funcionarios cuando quieren causar efectos mediáticos para sorprender o quedar bien con organismos internacionales o engañar a la propia población vulnerable que necesita y demanda ser protegida, pero por el contrario y a pesar de los “buenos deseos” de los programas de gobierno, la población rural continúa marginada y en la pobreza que tradicionalmente ha vivido, con sus causas de hambrunas y desnutrición crónica de los niños, por citar únicamente dos graves situaciones nacionales, que sirven como argumentos imposibles de redargüir porque los resultados son obvios, están contenido en el incumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en las estadísticas nacionales.

¿Por qué no se han cumplido los programas de gobierno?

Los males a los que se les puede adjudicar la inoperancia y fracaso de las propuestas gubernamentales pueden resumirse en tres breves respuestas: no quisieron, no pudieron o no los dejaron. Si no quisieron es porque faltó voluntad política en cuyo caso las ofertas de campaña fueron falaces. Si no pudieron es porque algunos de nuestros dirigentes políticos no han sido estadistas y su improvisación en los asuntos de Estado careció de la visión del verdadero desarrollo nacional, el que sin el desarrollo rural es imposible de alcanzar; quizá quisieron pero no pudieron. Por último, quizá hayan querido, tal vez hubieran podido pero no los dejaron, lo cual en un país como Guatemala no es de extrañar, porque el poder político y las instituciones históricamente han sido cooptadas por élites empresariales a quienes no les interesa o no les conviene el desarrollo rural, miopía ancestral anidada principalmente, en la agroindustria que escudada

en el neoliberalismo argumenta que los monocultivos y las grandes explotaciones agrícolas son las que producen empleo rural, pero a este respecto las grandes interrogantes son: ¿Por qué después de cientos de años que se ha favorecido al señor feudal el desarrollo rural continúa estancado? ¿Por qué la pobreza? ¿Por qué el hambre y la desnutrición infantil? ¿Por qué nuestro bono demográfico migra hacia el extranjero?

En este artículo, el desarrollo económico rural sostenible, se enfoca particularmente en el combate a la pobreza, el acceso a la comida y en la protección y mejoramiento de los recursos naturales, cuyo estudio y análisis desde el ámbito rural, únicamente es posible mediante el mejoramiento de la economía campesina como resultado del apoyo técnico y financiero de la agricultura familiar, desde la capacitación y organización campesina hasta el desarrollo de emprendimientos no solo de producción sino también de comercialización para lograr valores agregados a los productos primarios, con la condición de

que estos no se queden en manos de los intermediarios sino que retornen como utilidades a los productores.

Ese apoyo técnico no debe concretarse solamente a la producción y comercialización de los productos, se debe capacitar a todos los actores de las cadenas de producción y comercialización para evitar las pérdidas post cosecha que pueden considerarse en una tercera parte de la producción; asimismo, trascender hasta el nivel de preparación y consumo de los alimentos para evitar las pérdidas de cocina y del comedor que también son considerables y disminuyen la accesibilidad de los alimentos.

Pretender que la economía campesina florezca y que la agricultura familiar sea el motor del desarrollo rural sin el apoyo del Estado es imposible, por lo que es necesario legislar para que ambas sean organizadas y fortalecidas por sus respectivas leyes que ordenen al aparato gubernamental su irrestricto apoyo y cumplimiento coordinado interinstitucionalmente, porque el desarrollo rural no se puede

lograr solamente con el esfuerzo solo de un ministerio o secretaría de Estado, es multidimensional y es tarea de todos y en ese sentido debe crearse la institucionalidad apropiada que tenga a su cargo la planificación y coordinación interinstitucional.

Desarrollo rural

Coloquialmente se da a entender que el desarrollo rural se refiere a la introducción de servicios básicos a las áreas rurales y al mejoramiento de las condiciones de vida de la familia campesina, incluyendo dentro del concepto que haya suficiente trabajo decente, bien remunerado y acotado a un espacio territorial.

Esta definición es simple y cómoda pero da pábulo a ambigüedad en su interpretación, dejando un amplio margen para el análisis social (étnico y multicultural), económico, ambiental y político, que resulta muy conveniente para la demagogia, desde la que se construye un "mundo rural ideal" que nunca llega a concretarse pero del que han surgido los discursos políticos y programas de gobierno,

que como se ha visto, no han logrado superar los indicadores de desarrollo humano de esa población.

Podrían darse definiciones desde diferentes puntos de vista y las hay globales y oficiales, unas breves y dogmáticas y otras con explicaciones tan prolongadas que pierden su esencia; sin embargo, para entender el desarrollo rural en toda su magnitud es necesario precisar y recalcar dos criterios sustantivos: la territorialidad y el destinatario. En el primer caso delimitar el área sujeta a ese desarrollo y en el segundo no olvidar que se trata de mejorar la vida de los seres humanos que habitan esos territorios y que por decisiones políticas han sido desfavorecidos.

La territorialidad de lo rural es muy compleja porque parte desde lo "muy" urbano hasta lo "más" rural, en cuyo espacio hay combinaciones mutuamente concomitantes sujetas a interpretación social y económica que inclusive han dado lugar a extrañas propuestas como la de creación de ciudades intermedias para aprovechar las ventajas de

lo urbano y la mano de obra barata rural, propuesta que por supuesto no favorece el desarrollo rural. En el caso de Guatemala esta gradualidad ha sido diluida por decreto estableciendo legalmente una distribución político-administrativa, determinando cuál es el área urbana y cual la rural, en todo caso el destinatario del desarrollo rural debe ser la familia pobre que reside en esas áreas, que está integrada por campesinos e indígenas.

La falta de desarrollo rural de Guatemala ha sido objeto de innumerables estudios, llegándose a establecer muchas conclusiones no solo de las causas sino también del prolongado proceso que ha permitido que en lugar de mejorar continúe deteriorándose; por ejemplo se ha determinado que la desnutrición y el hambre “están íntimamente relacionadas con el uso, planificación y distribución de la tierra y con la ausencia de políticas públicas que aseguren a las poblaciones rurales sus medios de subsistencia” (PNUD, 2016), lo que no se aleja de la realidad nacional, porque por ejemplo el quintil superior de la población

tiene más del 55% de los recursos productivos del país contra menos del 5% del quintil inferior.

Programa de gobierno: Plan Nacional de Innovación y Desarrollo 2020-2024

El Presidente de la República 2020-2024, doctor Alejandro Giammattei, muestra interés por trabajar para todos los guatemaltecos y ese hábito de esperanza, reflejado en su preocupación por mejorar las condiciones de vida de la población, anima a creer que encaminará sus esfuerzos por favorecer a la población rural.

Inicia la presentación de su Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, con una carta que constituye un compromiso frente a los guatemaltecos e indica que “Es necesario darle la mano a los más rezagados y necesitados, la justicia social es impostergable. Es urgente atender de manera directa y focalizada a aquellos segmentos de la población que hasta el día de hoy se les ha marginado, impulsando

programas de desarrollo social y rural inclusivo...Apoyaremos las capacidades productivas en el área rural y áreas marginales de las zonas urbanas. Generaremos las oportunidades, por medio de programas productivos, para que ellos salgan adelante produciendo y generando sus propios ingresos sosteniblemente.” (Giammattei, 2019 en Plan Nacional de Innovación y Desarrollo)

Respecto a esa importante declaración se espera que los ministros de Estado se alineen a las propuestas presidenciales y que los esfuerzos del presidente no se pierdan en los vericuetos de la burocracia o que los ministros resulten favoreciendo intereses gremiales; asimismo, se espera que la actual legislatura del Congreso de la República se responsabilice de una vez por todas de tomar las riendas del desarrollo rural legislando a favor de este mediante la aprobación de una verdadera Ley de Desarrollo Rural.

En el Eje Económico postula la promoción de una economía de libre mercado con justicia social

en la que predominen las fuerzas de la oferta y la demanda pero con la participación del Estado cuando sea necesario, lo que acerca a su postulado social en el que indica que se velará por el derecho a la salud, la nutrición y la seguridad alimentaria, en conjunto con otras manifestaciones; debiéndose entender aunque sin decirlo expresamente que se refiere al combate a la pobreza y proponiendo un horizonte hasta 2032 en que la pobreza se haya reducido a niveles menores al 25% y la pobreza extrema se haya erradicado. Para lograrlo propone “Combatir la marginalidad, luchar contra la pobreza y pobreza extrema, requiere identificar quiénes son y dónde están los más pobres, aspectos técnicos que actualmente no se tienen y que habrá que individualizar y superar... y acepta el desafío de propiciar la transformación y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el apoyo subsidiario del Estado, y el desarrollo de capacidades humanas en las familias más vulnerables. Por eso nos comprometemos a diseñar e implementar las políticas sociales para coadyuvar a reducir la

exclusión, la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza. Los programas sociales serán temporales, ya que paralelamente nos comprometemos a generar los programas productivos y las capacidades que permitan a tales familias generar sus propios ingresos de manera sostenible en el tiempo.” (Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, 2019 pág. 98)

En cuanto a la agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina y lograr el desarrollo rural, se dedican algunos párrafos específicos cuando indica que “Impulsaremos la economía campesina promoviendo estrategias y actividades para el trabajo familiar y la producción de sus propios alimentos. Propiciaremos la organización campesina para fines productivos, a efecto de que sus productos agrícolas y hortalizas excedentarios sean vendidos de forma directa al Estado para los programas sociales alimentarios. Apoyaremos programas de producción considerando a las familias sin tierra, familias en in-frasubsistencia, familias en subsistencia, familias exceden-

tarias y familias de agricultores comerciales. Coordinaremos con las asociaciones comunitarias el impulso de actividades productivas en su comunidad. Coadyuvaremos a la crianza avícola, porcina, bovino y caprino, brindando capital semilla y asistencia técnica por medio del extensionismo agrícola.” (Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, 2019 págs. 102-103)

De la lectura del documento, puede entenderse que el objetivo general es el desarrollo nacional y uno de sus objetivos específicos es el desarrollo rural para que esta población mejore sus indicadores de desarrollo humano.

La academia

El año 2011, la Universidad de San Carlos a través del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacional (IPNUSAC) y la Universidad Rafael Landívar representada por el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), trabajando juntos en una alianza académica de ambas instituciones, elaboraron el documento “Propuesta

para Abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala” con el propósito de replantear los criterios antagónicos que las visiones desde diferentes instancias políticas, sociales y económicas han impedido que se logre mejorar las condiciones del área rural “... tratando de sustituirlos por otros que prioricen la búsqueda de convergencias, intersecciones y eventuales complementariedades...” (IPNUSAC, IARNA, 2011)

Al leer el documento, se encuentran interesantes propuestas; nada novedoso que no se haya pensado ni visto antes, pero lo importante es que se estudian desde la academia los desencuentros que han polarizado a la sociedad respecto al desarrollo rural, los utiliza para hacerlos converger en propuestas de agenda de nación que permita construir desde lo antagónico de las posiciones socioeconómicas tradicionales modelos de desarrollo sin egoísmos ni intereses gremiales en detrimento del futuro rural.

La intolerancia empresarial y la renuencia campesina expresada

por algunas organizaciones sociales más la debilidad institucional, principalmente del Congreso de la República son sin lugar a dudas los causantes del atraso rural porque ha sido más fácil el camino de las bifurcaciones que el de las convergencias, intersecciones y compatibilidades socioeconómicas que debemos compartir, para que las generaciones futuras tengan una Guatemala mejor.

El año 2019 a instancias del señor Rector de la Universidad y con la anuencia del Consejo Superior Universitario, el IPNUSAC convocó al sector académico, trabajadores y estudiantes de esta casa de estudios para discutir y proponer una agenda estratégica para impulsar el desarrollo nacional como una propuesta de la Universidad de San Carlos a los candidatos a la Presidencia de la República, la que después de ser ampliamente discutida dio por resultado la Agenda Estratégica 2020-2024, una Propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala “conscientes de que la USAC debe contribuir al debate

y aportar soluciones dirigidas al fortalecimiento institucional, así como a promover niveles de participación para consolidar nuestro sistema democrático". (IPNUSAC, 2019)

La Agenda contiene 5 ejes: Estado y democracia; Desarrollo incluyente, integral y sostenible; Seguridad democrática, justicia y legalidad; Salud y seguridad social y Eje de Educación. Los Ejes son complementarios mutuamente y transversales para el desarrollo del país. El Eje Desarrollo Incluyente, Integral y Sostenible contiene varias estrategias complementarias que son necesarias para lograr el desarrollo nacional y como este desarrollo nacional es incluyente incorpora el desarrollo rural, recalando que sin este no es posible el desarrollo nacional. Las estrategias desarrolladas en este Eje son: Financiación del desarrollo; empleo pleno y productivo, crecimiento económico y desarrollo sostenible; marco institucional y planificación del desarrollo; política industrial, agropecuaria y del sector productivo, política comercial interna y externa; política de desarrollo rural y Ambiente.

La discusión de la naturaleza e importancia de cada una de estas estrategias son de suyo explícitas y los decisores políticos del Estado, iniciativa privada y sociedad civil, no deberían dudar en tomarlas y aplicarlas con la convicción que solo mediante la adecuada distribución de la riqueza será posible la reducción de la pobreza y mejoramiento del desarrollo rural. Se deben trascender las definiciones tradicionales de desarrollo rural, normativas y académicas; así como las incompatibilidades entre los sectores sociales asumiendo la visión de la nueva ruralidad que propusieron las Universidades para encontrar puntos de convergencia que nos unan y no guiones de bifurcación que nos separen.

Referencias bibliográficas

- Plan Nacional de Innovación y Desarrollo 2020-2024. (2019) Partivo Vamos Guatemala.
- INE. (2019). Portal estadístico. Tomado de <https://www.ine.gob.gt/ine/portal-estadistico-1-0/>
- INE. (2019). Principales resultados censo 2018. Guatemala.

INE. (2015). República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Principales resultados. Guatemala.

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

IPNUSAC. IARNA. (2011), Propuesta para abordar el desarrollo rural integral de Guatemala. Guatemala.

Jover D, (2013), El Poder de la Educación para Transformar la Sociedad. Educo. Tomado de <http://biblio3.url.edu.gt/PubliED/CambioSyC/6-Jover.pdf>

Leiva J. (2017). La degradación de los suelos agrícolas en Guatemala. Tomado de http://ia.fausac.gt/wp-content/uploads/2016/08/Degradacion_suelos_Guatemala.pdf

Mokate, K. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? Banco Interame-

ricano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington, D. C.

Parra-Gómez L, Reyes J, Escobar C. (2003). Monografía La desnutrición y sus consecuencias sobre el metabolismo intermedio. Departamento de Anatomía. Facultad de Medicina. Universidad Nacional Autónoma de México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016)., Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016. Guatemala.

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (s/f). Análisis de Situación, nutricional de Guatemala. Tomado de <http://www.sesan.gob.gt/wordpress/wp-content/uploads/2018/05/Situacion-SAN-Guatemala-dia-1.pdf>

Acciones estratégicas en materia de salud y seguridad alimentaria y nutricional

Adrián Chávez

Resumen

El nuevo Gobierno presentó su Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG), la cual incluye 50 metas distribuidas en los mismos pilares descritos en el PLANID. Por su parte, y en cumplimiento con el deber constitucional de coadyuvar a la solución de problemas nacionales, la Universidad de San Carlos de Guatemala publicó la Agenda Estratégica 2020-2024 AE-USAC, con el objetivo de plantear una propuesta de abordaje integral de la problemática nacional. En el presente artículo se hace un análisis comparativo para identificar las coincidencias y divergencias entre ambas lógicas estratégicas definidas para resolver los problemas de salud y nutrición, evidenciándose que su grado de vinculación es escaso y demostrándose que la visión gubernativa resulta cortoplacista y limitada a la provisión de los mismos servicios de siempre, lo que en términos concretos, desvanece cualquier expectativa de esperar un abordaje integral a los problemas de salud y nutrición que afronta la población guatemalteca.

Palabras clave

Salud, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Salud Pública, Política general de gobierno, Derecho a la Salud, ODS

Abstract

The new Government presented its General Government Policy 2020-2024 (PGG), which includes 50 targets distributed in the same pillars described in PLANID. For its part, and in fulfillment of the constitutional duty to assist in the solution of national problems, the University of San Carlos de Guatemala published the Strategic Agenda 2020-2024 AE-USAC, with the aim of proposing a comprehensive approach to the national problem. This article provides a comparative analysis to identify the coincidences and divergences between the two strategic logics defined to solve health and nutrition problems, showing that their degree of linkage is low and demonstrating that the governmental vision is short-term and limited to the provision of the same services as always, in concrete terms, any expectation of a comprehensive approach to the health and nutrition problems faced by the guatemalan population vanishes.

Keywords

Health, Food and Nutrition Security, Public Health, General Government Policy, right to Health, ODS

Introducción

Durante el 2019, año de la contienda electoral, el Partido Vamos promovía al Dr. Alejandro Giammattei y al Ing. Guillermo Castillo como candidatos a ocupar los cargos de presidente y vicepresidente de la República para el periodo 2020-2024. Al igual que otros partidos en contienda hicieron público su programa de gobierno, lanzando el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, más conocido como PLANID, el cual en su contenido contempla un total de cinco pilares, tal como se muestran en la figura 1.

Figura 1. Pilares del PLANID



Fuente: PLANID

Dentro del Pilar 2 se definen una serie de acciones estratégicas en los campos de educación, vivienda, salud y nutrición. Las acciones estratégicas descritas en salud y nutrición se encuentran detallados en la Tabla 1.

Tabla 1. Acciones estratégicas descritas en salud y nutrición dentro del Pilar 2 del PLANID

SALUD	NUTRICIÓN
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el sistema público de salud y mejorar el acceso y la oportunidad de la atención médica Atender los programas prioritarios Impulsar la autogestión de salud comunitaria en el área rural Propiciar la salud preventiva Reforzar los programas de salud mental Ampliar la infraestructura hospitalaria y repararemos los ya existentes Provisionaremos de equipos completos a los hospitales y centros de salud Impulsar el seguro colectivo de salud convencional para clase media 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar el programa para la reducción de la desnutrición crónica Fortalecer el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Apoyar programas de sensibilización para la lactancia materna. Fomentar la nutrición en la adolescencia Fortalecer la estrategia de desayunos y refacción priorizando las escuelas primarias de los municipios y comunidades más pobres del país Ampliar la inversión en saneamiento ambiental Promover un sistema de información para la educación nutricional

Fuente: PLANID

En junio del 2019 se publicó en la edición 163 de la versión electrónica de la Revista de Análisis de la Realidad Nacional, un análisis crítico de la oferta electoral en salud y seguridad social de las distintas agrupaciones políticas que participaron en las elecciones generales 2019. Dentro del análisis realizado a las acciones estratégicas planteadas en el PLANID, se identificó la necesidad de mejorar los criterios y los procesos de contratación de personal de salud, así como los procesos de inducción y capacitación vinculados; el riesgo de continuar en el proceso de tercerizar servicios de salud; la necesidad de adoptar e impulsar un modelo integral e involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y de promover cambios estructurales en las condiciones de vida de la población.

También se hizo referencia a la importancia de des-institucionalizar la salud mental; de generar un plan de inversión en salud sustentado en un proceso de organización territorial y, finalmente, se manifestó lo delicado de contratar un aseguramiento privado, considerando que de

forma colateral se establecerán “clases de ciudadanos” y se duplicarán gastos de forma innecesaria, siendo recursos que bien podrían utilizarse en el fortalecimiento de las entidades públicas.

Las acciones planteadas en seguridad alimentaria y nutricional, son básicamente las mismas que se han venido implementando sin éxito.

Luego de resultar electo en la contienda electoral, el Dr. Alejandro Giammattei contó con al menos cinco meses para consolidar sus equipos técnicos, iniciar un proceso de transición ordenado y afinar los detalles del plan de trabajo.

Producto de este esfuerzo el nuevo Gobierno presentó su Política General de Gobierno 2020-2024 (PPG) el cual contiene unas 50 metas distribuidas en los pilares descritos en el PLANID situando al tema ambiental como un eje transversal.

Destaca el hecho de que, al menos en la retórica del discurso, se hace referencia a la intención de que las metas se articulen a los

principios y postulados del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032, vinculada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS).

De la salud y la seguridad alimentaria y nutricional

La salud y la lucha contra la desnutrición aparecen constantemente como un estandarte de campaña y para tener una idea clara del abordaje que este gobierno pretende, basta analizar en detalle al conjunto de acciones estratégicas propuestas en la PGG.

Tabla 2. Acciones estratégicas en materia de nutrición

1. Fortalecer el programa de reducción de la desnutrición crónica mediante la inversión de recursos en los municipios con mayor incidencia de pobreza y regiones de mayor riesgo a la inseguridad alimentaria y nutricional; promoción de la lactancia materna, provisión de alimento fortificado y el aumento de ingesta de nutrientes, minerales, proteínas y vitaminas.
2. Fortalecimiento del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional con productos de calidad y cantidad; aumento de la información y educación alimentaria y nutricional; acceso a agua potable y saneamiento básico.
3. Apoyo de los programas de sensibilización para la lactancia materna mediante la realización de jornadas periódicas con los padres de familia en las escuelas.
4. Fomento de la nutrición en los adolescentes embarazadas y niños en coordinación con autoridades locales y el apoyo de la cooperación internacional.
5. Fortalecimiento de la estrategia de desayunos y refacción priorizando las escuelas primarias de los municipios y comunidades más pobres del país, mediante el refuerzo de nutrientes, vitaminas y minerales.

6. Ampliación de la inversión en saneamiento ambiental mediante la construcción de letrinas, drenajes, fosas sépticas, eliminación de excretas, control de artrópodos y la introducción de agua potable, incluyendo la perforación de pozos, en el área rural y las zonas marginales de las ciudades; así como, el impulso de medias básicas de higiene, educación sanitaria y cuidado de la salud.
7. Promover la implementación de un sistema de información para la educación nutricional con el objeto de promover cambios en los hábitos alimentarios que promuevan la buena salud y la actividad física.
8. Incrementar el acceso a los alimentos de las familias en situación de pobreza o pobreza extrema, a través de la generación de fuentes de empleo, dotación de transferencias monetarias condicionadas (salud, educación, alimentación) y/o proveer insumos y otros recursos que faciliten la producción de alimentos.

Fuente: Política General del Gobierno 2020-2024

Tabla 3. Acciones estratégicas en materia de salud

1. Fortalecimiento del sistema público de salud y mejora del acceso y la oportunidad de la atención médica mediante la contratación de más médicos, enfermeras, laboratoristas y personal paramédico; así como, la capacitación del personal, contratación de servicios externos, el reforzamiento de la atención primaria y el cuidado integral de la familia, promoción de la salud del adulto mayor, el acceso a medicamentos y el abastecimiento de hospitales y centros de salud.
2. Atención de los programas prioritarios con el objeto de combatir la mortalidad materno infantil, las enfermedades respiratorias, infectocontagiosas y parasitarias; así como, acciones de saneamiento ambiental, salud reproductiva, educación de maternidad y paternidad responsable y planificación familiar.
3. Impulso de la autogestión de la salud comunitaria en el área rural mediante la formación y desarrollo de redes comunitarias de protección en salud, el fomento de la medicina genérica y alternativa, el acceso a medicamentos y el fortalecimiento de los programas de comadronas rurales.

4. Promoción de la salud preventiva por medio de la educación, estilos de vida, hábitos alimenticios, saneamiento ambiental, buenas prácticas de higiene, la implementación de programas de fumigación de zancudos y plagas; vacunación y asesoría y capacitación para el cuidado de la salud.
5. Impulso de los programas de salud mental para la atención de la depresión y los efectos del alcoholismo y la drogadicción; así como, la atención del sobrepeso y la ampliación de la cobertura del trabajo social y psiquiátrico.
6. Ampliación de la infraestructura hospitalaria y reparación de la existente, con énfasis en los hospitales Roosevelt y San Juan de Dios y los departamentales; así como, los centros de salud ubicados en los municipios y comunidades rurales.
7. Equipamiento de los hospitales y centros de salud con material quirúrgico, camas, sillas de ruedas, bastones, prótesis y lo demás insumos para el adecuado funcionamiento.
8. Impulso del seguro colectivo de salud convencional para la clase media con el objeto de permitir a los guatemaltecos que asistan a clínicas y hospitales privados y de esta manera descentralizar la salud pública.
9. Acceso al seguro social a trabajadores que no están en relación de dependencia, especialmente los trabajadores independientes formales que puedan pagar su contribución al IGSS.
10. Fortalecer el sistema público de salud a través de la regionalización, descentralización y desconcentración del sistema nacional de salud, organizando los servicios del primer nivel de atención, en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo, para facilitar alianzas y la coordinación interinstitucional e intersectorial.
11. Promover la salud preventiva a través de una estrategia de información y comunicación vinculada a los programas de atención a las personas.
12. Transparentar los procesos administrativos, técnicos y financieros del Ministerio de Salud, para la negociación con los proveedores de medicamentos y otros insumos, para eliminar la corrupción que históricamente ha existido’.
13. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad del agua para consumo humano en un marco de gestión integrada de los recursos hídricos del país.

Fuente: Política General del Gobierno 2020-2024

Análisis

Al comparar el contenido del Plan de Gobierno presentado por la agrupación política durante la pasada contienda electoral y la Política General del Gobierno (PGG), las acciones estratégicas definidas en materia de salud y nutrición dentro de política general son básicamente las mismas, aunque está claro que su redacción profundiza las ideas ya esbozadas dentro del plan. Sin embargo, dentro de la PGG se incorporan temas como el acceso a los alimentos de las familias en situaciones de pobreza y pobreza extrema, en temas de nutrición y las oportunidades de ampliación del acceso a seguridad social a trabajadores independientes; la vinculación del sistema nacional de salud con el sistema de consejos de desarrollo y la promoción de la salud preventiva.

La PGG y la Agenda Estratégica 2020-2024

En cumplimiento con el deber constitucional de coadyuvar a la solución de problemas na-

cionales, la Universidad de San Carlos de Guatemala publicó la Agenda Estratégica 2020-2024 (AE-USAC) planteando un abordaje integral de la problemática nacional.

En la edición 27 de la Revista de Análisis de la Realidad Nacional se publica el artículo: *Agenda para la construcción de un Estado que garantice la salud y la seguridad social*, en el que se detallan las líneas estratégicas que desde la perspectiva académica deben desarrollarse para lograr el entorno comprometido con la salud, el bienestar y la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Para hacer un análisis comparativo y poder determinar el grado de coincidencias y divergencias existentes entre ambas lógicas estratégicas, definidas para resolver los problemas de salud y nutrición, se incluye la figura 1 que detalla las acciones estratégicas de ambas propuestas y permite visualizar las coincidencias y divergencias entre ambas.

Figura 1. Vinculación entre las líneas estratégicas de salud y seguridad social de la AE-USAC y las acciones estratégicas de salud y nutrición definidas en la PGG

1. Fortalecimiento de la gobernanza y el rol rector del MSPAS

- 1.1** Definir una política nacional integral de salud y seguridad social.
- 1.2** Retomar y fortalecer el Consejo Nacional de Salud.
- 1.3** Crear las bases o condiciones técnicas y normativas para desarrollar un sistema público de salud unificado,
- 1.4** Crear el sistema único de información en salud y definir la agenda nacional de investigación en salud.

2. Fortalecimiento de la capacidad regulatoria del MSPAS

- 2.1** Recopilar y revisar el marco regulatorio vigente
- 2.2** Asegurar la participación del ente rector en los espacios nacionales, regionales o mundiales.
- 2.3** Fortalecer la institucionalidad regulatoria.

3. Garantizar el acceso a la salud y a la seguridad social

- 3.1** Retomar la implementación del Modelo incluyente de Salud (MIS).
- 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.
- 3.3** Superar las barreras de acceso a los programas de seguridad social.

1. Salud y Nutrición

1.1 Provisión de Servicios de Salud con calidad:

1.2 Abastecimiento de medicamentos e insumos

1.3 Recursos Humanos

1.4 Liderazgo y Gobernanza

1.5 Financiamiento

1.6 Sistema de información

1.7 Provisión de servicios de salud y nutrición 1000 días

4. Fortalecimiento de la institucionalidad

- 4.1 La definición de una política laboral institucional y nacional.
- 4.2 Revisar y actualizar el reglamento orgánico interno.
- 4.3 Mejorar la calidad en la gestión y atención en la prestación de servicios.

5. Garantizar la disponibilidad y el uso adecuado de los recursos financieros

- 5.1 Incrementar el gasto público de salud de forma progresiva, sostenida y coherente con la Política Nacional de Salud.
- 5.2 Distribución equitativa de los recursos.
- 5.3 Buscar el ahorro de economías
- 5.4 Transparentar los procesos regulatorios y de compra, los procesos de rendición de cuentas y la apertura de una oficina de denuncia ciudadana para el sector.
- 5.5 Buscar fuentes alternativas de financiamiento.

6. Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional

- 6.1 Redefinir la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.
- 6.1.1 Garantizar la disponibilidad de alimentos.
- 6.1.2 Garantizar el acceso a los alimentos disponibles.
- 6.1.3 Promover el consumo de alimentos nutritivos y mejorar las condiciones de vida.
- 6.1.4 Adoptar medidas que permitan asegurar la disponibilidad, acceso y uso de alimentos en cualquier circunstancia
- 6.2. Retomar la implementación de la política nacional de desarrollo rural integral.

1. Salud y Nutrición

1.1 Provisión de Servicios de Salud con calidad:

1.2 Abastecimiento de medicamentos e insumos

1.3 Recursos Humanos

1.4 Liderazgo y Gobernanza

1.5 Financiamiento

1.6 Sistema de información

1.7 Provisión de servicios de salud y nutrición 1000 días

2. Disponibilidad y acceso a una alimentación saludable

2.1 Individual

Mujeres rurales: Programa "Sembrando para mi Salud"

2.2 Familiar

Producción familiar sostenible de alimentos en finca (parcela)

Mejoramiento de ingresos de las familias rurales ampliando el acceso a mercados

2.3 Institucional.

3. Protección Social

3.1 Individual

3.2 Familiar

3.3 Institucional

4. Agua, Saneamiento e Higiene

4.1 Comunitario

Dotación y aseguramiento de los servicios WASH.

4.2 Individual y familiar

Mejoramiento de las prácticas de higiene

Marco gubernamental (legislación, regulación, financiamiento y fortalecimiento de capacidades).

Monitorear la calidad de los servicios.

5. Comunicación para el cambio social y de comportamiento

5.1 Individual

5.2 Familiar

5.3 Comunitario

5.4 Institucional

En la columna izquierda de la figura 1, se detallan todas las líneas estratégicas de salud y seguridad social definidas en la AE-USAC, resaltando aquellas que tienen algún tipo de relación con las acciones estratégicas definidas en la PGG.

Entre las principales coincidencias encontramos:

1. Que las acciones estratégicas de salud encaminadas a garantizar la provisión de servicios, el abastecimiento de medicamentos, los recursos humanos y al cumplimiento de la ventana de los mil días contenidas en la PGG, son sistematizadas y operadas al implementarse el Modelo Incluiriente de Salud (MIS), propuesto dentro de la AE-USAC y cuyo progreso fue interrumpido durante el 2017 luego de un cambio en la conducción administrativa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).
2. Que ambas propuestas expresan intereses por:
 - Superar las barreras de ac-

ceso al régimen de Seguridad Social.

- Establecer mecanismos de transparencia para la compra de medicamentos y otros insumos.
- Garantizar el acceso y mejorar las condiciones de vivienda de la población.
- Mejorar la salud mental y el acceso al abordaje de adicciones.

En contraposición, puede afirmarse que las líneas estratégicas de salud y seguridad social definidas en la AE-USAC, ofrecen un abordaje mucho más integral que las definidas en la PGG al incluir una serie de líneas estratégicas vinculadas al:

- Fortalecimiento de la gobernanza y al rol rector del MSPAS que promueva: la definición de una Política Nacional de Salud y Seguridad Social que brinde direccionalidad al quehacer del sector salud; el establecimiento de una plataforma de coordinación

que aglutine a todos los actores del sector; la generación de condiciones que permitan la unificación del sistema público de salud y de un sistema único de información.

- Fortalecimiento del rol rector del MSPAS, con un marco normativo compacto y actualizado y una institución fuerte que cuente con los recursos necesarios para vigilar y asegurar el cumplimiento del marco normativo.
- Aumento progresivo de las capacidades institucionales del sector público, requeridas para la atención de problemas de salud de mayor complejidad y costo (Cáncer, Enfermedades Reales crónicas y otras).
- Incremento progresivo y sostenido del financiamiento público de salud y el aseguramiento de una gestión equitativa y transparente.
- Establecimiento de un sis-

tema de seguridad alimentario, capaz de brindar un abordaje integral mediante el aseguramiento de la disponibilidad, el acceso y el consumo adecuado de alimentos nutritivos y saludables.

- Establecimiento de acciones específicas encaminadas a cumplimiento de los ODS.

Dentro de lo contenido en la PGG, existen dos intervenciones que destacan y merecen un comentario especial:

1. El supuesto fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN.
2. El impulso del seguro colectivo de salud convencional para la clase media con el objeto de permitir a los guatemaltecos que asistan a clínicas y hospitales privados y de esta manera descentralizar la salud pública.

El primero, porque en la práctica

no se puede fortalecer al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) si en el discurso presidencial sigue prevaleciendo la idea de delegar la rectoría de una intervención multisectorial a un ministerio en particular, contrariando a lo establecido en la propia ley de SAN.

El segundo, por las implicaciones que su implementación causaría, al tratarse de programas que privatizaran el uso de recursos públicos y profundizaran la segmentación del sistema de salud, pretendiendo dejar la cosa pública a la población pobre o indigente y devaluando la figura del ciudadano como portador de derechos; al promover una diferenciación de clases que resulta excluyente; el uso ineficiente de los recursos públicos; y una competencia desleal por el recurso humano de salud.

En conclusión:

El análisis comparativo desarrollado entre la PGG presentada por el gobierno de la república y la AE impulsada por la USAC evidencia que el grado de vinculación entre ambas lógicas estratégicas es escaso y demuestra que la visión gubernativa resulta cortoplacista y limitada a la provisión de los mismos servicios de siempre.

Lo anterior desvanece cualquier expectativa de que este gobierno sienta las bases que permitan que el Estado guatemalteco brinde un abordaje integral a los problemas de salud y nutrición que afronta la población; condicionado por la vigencia de un sistema de salud acéfalo y carente de direccionalidad; un Ministerio de Salud caracterizado por una institucionalidad debilitada, que seguirá eludiendo la responsabilidad de ejercer una función reguladora y sin los recursos necesarios para el

cumplimiento del resto de sus funciones y de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional que sigue conformándose con brindar un abordaje superficial a la problemática y con seguir replicando los mismos errores de siempre.

Referencias bibliográficas

Espina, C. (28 de febrero de 2020). Giammattei implementará seguros médicos en escuelas. *El Periódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/02/21/giammattei-implementara-seguros-medicos-en-escuelas/>

Partido político Vamos. (2029). Plan Nacional de Innovación y Desarrollo. Recuperado de https://vamosguatemala.com/wp-content/uploads/2019/03/Alejandro_Giammattei_Plan_Nacional_de_Innovacion_y_Development.pdf

Chávez, A. (2019). Agenda para la

construcción de un Estado que garantice la salud y la seguridad social. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Edición Impresa No. 27 enero-marzo 2019. Pp. 133-158.*

Chávez, A. (2019a). La oferta electoral en salud y seguridad social. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Edición Digital 163 del 1 al 15 de junio de 2019. Pp. 14-35.* Recuperado de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/06/IPN-RD-163.pdf>

Reducción de la vulnerabilidad de la población ante el riesgo de desastres

Magaly Arrecis

Resumen

Guatemala es considerado un país con alto riesgo climático y de desastres en general por sus características naturales y socioeconómicas que lo hacen más vulnerable. Según estadísticas oficiales, en el 2018 el 43% de las 29 312 hectáreas afectadas por distintos tipos de desastre reportaron pérdidas totales de cultivos y dejaron sin sus medios de vida a 22 804 familias. Además de las latentes vulnerabilidades climática y natural del país, que se magnifican por su ubicación (en la ruta de huracanes del Atlántico y el Pacífico, en una zona altamente sísmica) y del hecho que solo entre 2000-2018 en el país se registraron más de 22 mil sismos con distintas magnitudes por sus características geológicas; existen condiciones de vulnerabilidad institucional y política que con cada cambio de gobierno se intensifica y dejan a la población sin una verdadera esperanza de atención eficiente antes y después de suceder los desastres. Por ello la importancia de contar con información, hacer investigación y cumplir con acuerdos y tratados internacionales, así como políticas públicas nacionales que abordan de forma integral el riesgo de desastres.

Palabras clave

Desastres, medios de vida, políticas públicas, vulnerabilidad.

Abstract

Guatemala is considered a country with high climate and disaster risk in general because of its natural and socioeconomic characteristics that make it more vulnerable. According to official statistics, in 2018, 43% of the 29,312 hectares affected by different types of disasters reported total crop losses and left 22,804 families without their livelihoods. In addition to the latent climatic and natural vulnerabilities of the country, which are magnified by their location (on the Atlantic and Pacific hurricane route, in a highly seismic zone) and the fact that only between 2000-2018 in the country were more recorded of 22 thousand earthquakes with different magnitudes for their geological characteristics; There are conditions of institutional and political vulnerability that with each change of government intensify and leave the population without a true hope of efficient attention before, before and after disasters. Therefore, the importance of having information, doing research and complying with international agreements and treaties, as well as national public policies that comprehensively address disaster risk.

Keywords

Disasters, livelihoods, public policies, vulnerability

Amenaza

La amenaza es la posibilidad de que un fenómeno o evento potencialmente destructor o peligroso ocurra y que afecte un determinado territorio, en un tiempo definido y cause algún tipo de daño a la población. La concreción de la amenaza se convierte en desastre con distintas características (CEPRENAC, s.f.; CONRED, s.f.).

Las amenazas se clasifican por su origen según sean fenómenos naturales o provocados. Entre las amenazas naturales (que de afectar a las personas se convierten en desastres) se encuentran (CONRED, 2015):

- A. Hidrometeorológicas: huracanes, tormentas y depresiones tropicales, inundaciones, rayos (posibles incendios), mareas, sequías, heladas, vientos fuertes, bajas o altas temperaturas.
- A. Geológicas: erupciones volcánicas, terremotos movimientos de masas, deslizamientos y hundimientos.
- A. Biológicas: enfermedades de contagio directo o transmitidas por vectores, como brotes de enfermedades epidémicas, enfermedades en plantas y animales y plagas.

Entre las amenazas provocadas o antropogénicas están todas aquellas originadas por actividades humanas: concentraciones de personas, personas viviendo en condiciones de hacinamiento, desplazamientos, incendios,

accidentes, epidemias, contaminación de agua, aire y suelo, plagas y deforestación).

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad es una condición de fragilidad o susceptibilidad construida histórica y socialmente; esta predisposición puede ser física, ambiental, económica, política o social, la cual tiene una población de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso se manifieste una amenaza o fenómeno peligroso (CE-PREDENAC, s.f.; CONRED, s.f.).

La vulnerabilidad de un lugar y su población depende de sus características y circunstancias que les afectan, asociadas al grado de exposición y a su nivel de desarrollo, con lo cual son más o menos susceptibles a sufrir daños por el impacto de una amenaza (un desastre), afectando también su capacidad de recuperación (CONRED, 2015).

La vulnerabilidad generalmente se asocia con las personas que viven en distintos niveles de pobreza, quienes viven en aislamiento, inseguridad e in-

defensión ante riesgos, traumas o presiones. La exposición de las personas a riesgos varía en función de su grupo social, sexo, origen étnico u otra identidad, edad y otros factores sociales, económicos, ambientales y políticos (IFRC, 2020).



Por otro lado, la vulnerabilidad puede adoptar diferentes formas, por ejemplo: la pobreza puede determinar que las viviendas no resistan un terremoto o un huracán; la falta de preparación hace que la respuesta sea más lenta al desastre y con ello a más muertes o a un sufrimiento más prolongado; la capacidad (recursos físicos o materiales) de las personas, familias y la or-

ganización en las comunidades para prevenir la amenaza y hacer frente, resistir y recuperarse de un desastre (IFRC, 2020).

La vulnerabilidad pone en el límite a muchas personas cada día, entre la supervivencia y la pobreza extrema, entre la disposición a sus medios de vida y la escasez, así como entre las garantías de seguridad o el conflicto y el desplazamiento. Llegar a ese límite es fácil porque hay condiciones que lo favorecen como: la fragilidad de las instituciones, los conflictos armados, los desastres naturales o provocados, la degradación ambiental, el impacto de eventos externos, las crisis, (alimentaria, energética o económica) (AECL, s.f.).

Situaciones que se deben prevenir y afrontar en distinta temporalidad. Para lograrlo, la Agencia Española de Cooperación Internacional recomienda impulsar las siguientes líneas de acción prioritarias: políticas de prevención, programas de protección social y una alimentación adecuada y suficiente frente a la crisis (AECL, s.f.).

Desastre

Un desastre es una situación o proceso social producido por una amenaza o fenómeno destructor que al encontrar condiciones de vulnerabilidad latente en la población puede causar daños y muerte de las personas, a su estructura productiva e infraestructura y al ambiente (CEPREDENAC, s.f.; CONRED, s.f.).

El desastre constituye una seria interrupción y alteración intensa del funcionamiento normal de una comunidad y dependiendo de su tipo y magnitud puede provocar muertes, lesiones, enfermedades, daños y pérdidas materiales, de servicios, de infraestructura y de medios de subsistencia y a la vez conllevan impactos ambientales, sociales y económicos. Ante un desastre se excede la capacidad de una parte de la población afectada, para hacer frente y resolver la situación, usando sus propios recursos (CONRED, 2015).

Riesgo de desastres

El riesgo de desastres es la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias o pérdidas económicas, ambientales y sociales adversas en un sitio particular y durante un tiempo definido que exceden niveles socialmente aceptables. El riesgo de desastres se deriva de la combinación de las amenazas con las condiciones de vulnerabilidad a las cuales está expuesta una comunidad. (CEPREDENAC, s.f.; CONRED, s.f.).

Implica las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro, como resultado del riesgo presente en forma continua. Con el conocimiento de las amenazas imperantes y los patrones de la población y del desarrollo socioeconómico, se pueden evaluar y desarrollar mapas generales del riesgo de desastres (CONRED, 2015).

Desastres y sus impactos en Guatemala

Algunas de las estadísticas sobre desastres que el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha recopilado ofrecen datos que reflejan la gravedad de los impactos debido a distintos tipos de desastres y evidencian la constante amenaza que sobrelleva la población guatemalteca.

Se estima que 29 312 hectáreas del país fueron afectadas en 20 departamentos en el 2018 por desastres provocados por fenómenos como: erupción de volcán, granizo, heladas, vientos fuertes, incendios, lluvias, plagas y enfermedades; se estimó que el 43% de las hectáreas afectadas reportaron pérdida total y los daños en total arrojaron una pérdida de 48 millones de quetzales (INE, s.f.c).

Estos desastres ocurridos en 2018 afectaron a 22 804 familias dedicadas a la agricultura, de las cuales el 61% eran familias en agricultura de subsistencia (logran cubrir las necesidades de alimento familiares de maíz, frijol y sorgo) y 36% de familias en

agricultura de infra-subsistencia (agricultores que producen las necesidades alimentarias de alimento de maíz y frijol y complementan comprando más alimentos con los ingresos de su fuerza de trabajo) (FAO, s.f.; INE, s.f.c).

Entre 2000-2018 en todo el país más de 22 mil sismos con distintas magnitudes se han registrado, los cuales principalmente han tenido su epicentro en la Costa Sur. Además se han reportado 1 613 incidentes de origen geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo con impacto humano y físico en infraestructura entre 2008-2018 (INE, s.f.c).

En cuanto a incendios se registraron 12 944 incendios forestales y no forestales entre 2001-2018, los cuales han afectado anualmente y según el año entre 4,288 hectáreas (2014) hasta 92,554 hectáreas (2005) (INE, s.f.c).

En el caso de incendios forestales, depende del tipo de bosque quemado el impacto en la biodiversidad (las especies de seres vivos presentes, sus genes y los

ecosistemas presentes y sus elementos, como la cantidad y calidad del agua, el suelo y el aire).

Las estadísticas sobre desastres generadas por varias instituciones son recopiladas por el INE y muestran que Guatemala es frecuentemente afectada por desastres y dependiendo del tipo de evento, su magnitud, las características de la población y su resiliencia, la capacidad de prevenir y reaccionar de las dependencias, así será el impacto sobre la población y los ecosistemas.

Información, humanidad y sentido común

En la medida que se conocen y valoran las características de un territorio y en todo el país, tanto de su gente como de su entorno, se pueden identificar los problemas, las limitantes, las necesidades, los intereses y las oportunidades de distintas regiones.

Esta información es útil para predecir y prevenir eventos de origen natural u ocasionados por actividades humanas, que de alguna manera afectan de

forma positiva o negativa tanto a los humanos, como a los ecosistemas que proporcionan bienes y servicios ecosistémicos fundamentales para garantizar la vida y los medios de vida de los cuales depende la población.

Además, contar con la información actualizada, veraz y oportuna facilita la toma de decisiones para que sea más responsable y ojalá certera, para el beneficio de las personas y sus ecosistemas; siempre y cuando los esfuerzos se orienten hacia el bien común y los intereses de nación, y que de requerir financiamiento, deberá buscarse tanto la eficiencia del gasto, como la transparencia en su ejecución.

En el ámbito de la gestión integral del riesgo de desastres, la información, la humanidad y el sentido común pueden ser la diferencia entre la vida y la muerte, la seguridad o el daño a las personas, bienes materiales y el entorno natural.

A manera de ejemplo, del que se deben tener muchas lecciones aprendidas, es la erupción del Volcán de Fuego del 3 de junio

de 2018 y la tragedia derivada. Este desastre deja muchas dudas en cuanto a que, a pesar de haberse contado con la información para predecir la erupción, no se reaccionó de forma pronta y adecuada para evacuar y asegurar la vida de las personas que, ya de por sí habitaban un sitio que debería, por humanidad y sentido común, estar inhabitado por la amenaza latente que representa el volcán más activo del país. (Arrecis, 2018a)

Rasgos naturales y sociales de Guatemala

La toma de decisiones debe considerar factores clave, debido a que resulta casi imposible atender todas las necesidades de la población. Algunos elementos fundamentales para enfocar esfuerzos que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de la población y estar mejor preparados ante las amenazas son: niveles de pobreza, pertinencia cultural, hacinamiento y otros temas particulares que se relacionan con los riesgos que Guatemala presenta. Ya que la prioridad debería ser atender las necesidades en los lugares donde se

concentra la mayor cantidad de personas con más dificultades para salir adelante ante posibles desastres y que viven en lugares donde hay variados problemas y muchas necesidades insatisfechas.

Ambiente

Guatemala tiene características naturales y culturales clave para su desarrollo. Sin entrar a muchos detalles y de manera general, en el 2010 el país fue reconocido por la Convención de Diversidad Biológica como uno de los países megadiversos afines en el mundo. Para el año 2010 se calculó que un 34% de su territorio contaba con cobertura forestal, que constituyen un importante elemento para la vida de las y los guatemaltecos porque sus bosques nativos contribuyen significativamente con los medios de vida de las poblaciones locales. Alrededor de un tercio del país ha sido declarado área protegida y cuenta con gran diversidad de bienes y servicios ecosistémicos. (Arrecis, 2018b)

Otros factores determinantes de

la población y que están relacionados con el riesgo a los desastres porque ante una afectación severa se ven comprometidos son: los medios de vida y su vínculo con el ambiente, la inseguridad alimentaria sufrida por la población en distintos niveles y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que incluye aspectos de salud (esperanza de vida), educación (analfabetismo y matriculación en diversos niveles educativos) y riqueza (PIB per cápita).

Población

Según los datos del Censo de Población y Vivienda, para el 2018 había 14 901 286 habitantes en el país, de los cuales poco más de la mitad son mujeres, la mayoría son jóvenes y principalmente mestizos (56%) y de origen maya (41.7%), pero también hay un 2.1% de la población de grupos minoritarios xincas, afrodescendientes y garífunas (INE, s.f.a).

Pobreza

En cuanto a la pobreza, la estimación más reciente hecha por

el INE es la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2014, en la cual se describe que el porcentaje de pobreza extrema a nivel nacional era del 23.4% de la población (en el 2006 se había calculado del 15.3%) (Tabla 1) (INE, 2015).

Durante todos los años que se han calculado los niveles de pobreza en el país (2000, 2006, 2011 y 2014), la tendencia es que se ha incrementado en todas las regiones, excepto en la región metropolitana (debido a que los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez tienen bajos niveles de pobreza y eso reduce el promedio de la región) (INE, s.f.b).

La pobreza extrema afecta principalmente a las mujeres y a las poblaciones indígenas, según los datos de la ENCOVI 2011 y la ENCOVI 2014 el índice de severidad de la pobreza es más alto en los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula, Totonicapán y Sololá. La Tabla 1 muestra las estimaciones del porcentaje de población por departamento que viven en niveles de pobreza total y extrema (INE, s.f.c; INE, 2015).

La ONU señala que el 70% de los pobres del mundo viven en zonas rurales y dependen directamente de la biodiversidad para sobrevivir, por lo cual esta es clave para conservar los ecosistemas para asegurar la dotación de bienes y servicios producidos en los ciclos fundamentales como el del agua y de los nutrientes y ciclos de vida de los seres vivos (Arrecis, 2018b).

Densidad de población

Debido a esta relación, considerar la densidad de población es fundamental para saber dónde se distribuyen los habitantes y su vinculación con los recursos naturales, necesarios para sus medios de vida y la reducción del riesgo a los desastres.

A partir de los datos del Censo 2018 se estima que en promedio hay 137 habitantes por kilómetro cuadrado (km²). Pero al hacer los cálculos a nivel departamental, hay 15 departamentos que tienen una densidad poblacional muy por encima de ese promedio, como el caso del departamento de Guatemala

con 1,418 habitantes/km², Sacatepéquez con 711 habitantes/km² y Quetzaltenango con 409 habitantes por/km² (INE, s.f.d).

En cuanto a la cantidad de habitantes, después del departamento de Guatemala, los departamentos con mayor población son: Alta Verapaz, Huehuetenango y San Marcos. Pero, debido al tamaño del territorio de estos departamentos, la densidad de población en promedio es menor, aunque siempre por arriba del promedio nacional.

Hacinamiento

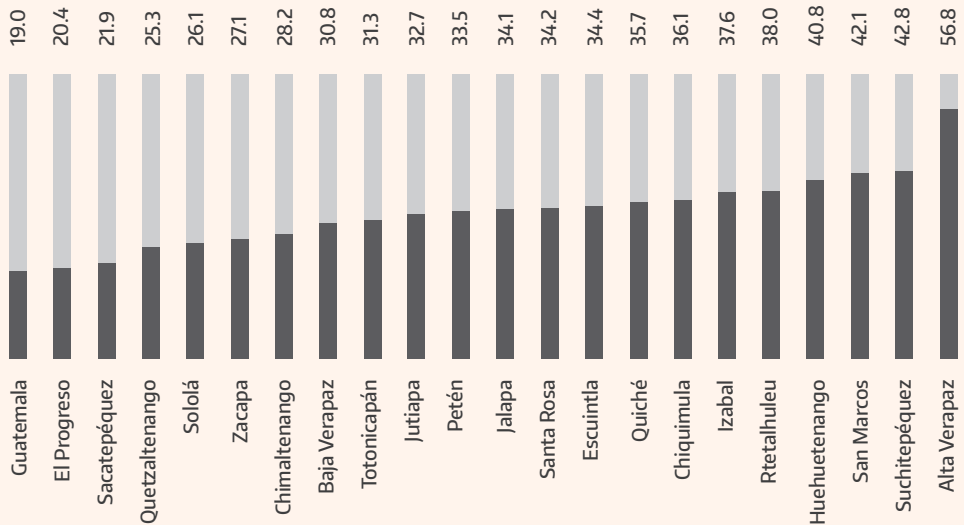
Otra característica a considerar en la gestión para la reducción del riesgo a los desastres es el hacinamiento, el cual consiste en la relación entre el número de personas en una vivienda y el número de cuartos disponibles, ubicación, infraestructura, equipamiento y servicios colectivos y de la vivienda. Debido a que las familias pobres tienen limitado acceso a recursos, las instalaciones de vivienda tienden a ser menos apropiadas que aquellas disponibles para las personas no pobres (Spicker, Álvarez y Gor-

don, s.f.).

Según la ENCOVI 2011 el 51% de la población vive en zonas rurales y el 48.5 en áreas urbanas. De acuerdo al INE, los niveles de hacinamiento en el país se han reducido, pasando de 46.8% calculado en el 2000 a 32.0% en el 2014, pero con evidentes contrastes entre lo rural y urbano, puesto que se estimó que la

proporción de hogares que viven en hacinamiento en el área rural es del 45.1% y en el área urbana solamente el 21%. El porcentaje de hacinamiento estimado es más alto en Alta Verapaz, Suchitepéquez y San Marcos, como se observa en la Figura 1 donde los departamentos están ordenados del menos al más hacinado (INE, 2016).

Figura 1 Porcentaje de hogares que en 2014 vivían hacinados por departamento



Fuente: INE, 2016

Educación

De acuerdo a estimaciones del PNUD, en 15 departamentos el IDH de educación para el 2006 era menor al promedio nacional (0.401 considerado bajo, para el año 2014 el IDH de educación apenas fue de 0.461 puntos) (Tabla 1) y solamente siete departamentos estaban levemente arriba del promedio: Guatemala, San Marcos, Quiché, Chimaltenango, El Progreso, Izabal, y Sacatepéquez (PNUD, s.f.).

Los datos del Censo 2018 describen que el porcentaje de la población alfabeta arriba de los 15 años en trece departamentos está entre 95% en Guatemala y 73.7% en Baja Verapaz. Mientras que en siete departamentos los porcentajes de alfabetismo son menores ya que oscilan entre 78.5% en San Marcos y 70.6% en Huhuetenango y los departamentos que presentan los niveles más bajos de alfabetismo son Alta Verapaz con 66.2% y Quiché con 64.5% (INE, s.f.d).

Tabla 1. Proporción de pobreza, inseguridad alimentaria y vulnerabilidad e IDH de educación y general estimado para cada departamento según año

Departamento	Pobreza total 2014	Pobreza extrema 2014 (%)	Inseguridad alimentaria 2011 (%)	Vulnerabilidad 2016 (%)	IDH Educación 2006	IDH 2006	IDH 2014
Alta Verapaz	83.1	53.6	86.1	8.6	0.295	0.341	0.370
Baja Verapaz	66.3	24.6	70.4	17.5	0.345	0.395	0.457
Chimaltenango	66.1	23.4	87.8	21.0	0.432	0.477	0.487
Chiquimula	70.6	41.1	81.6	15.8	0.355	0.421	0.408
El Progreso	53.2	13.2	76.1	27.0	0.428	0.49	0.518
Escuintla	52.9	11.2	85.7	30.4	0.388	0.482	0.516
Guatemala	33.3	5.4	68.3	27.1	0.595	0.648	0.614
Huehuetenango	73.8	28.6	87.5	12.8	0.292	0.377	0.399
Izabal	59.9	35.2	81.4	21.4	0.416	0.458	0.481
Jalapa	67.2	22.3	86.6	11.9	0.375	0.373	0.426
Jutiapa	62.7	24.2	82.0	20.6	0.305	0.428	0.455
Petén	60.8	20.2	86.7	20.7	0.375	0.406	0.458
Quetzaltenango	56.0	16.7	78.1	24.3	0.359	0.495	0.529
Quiché	74.7	41.8	92.2	8.3	0.442	0.332	0.424
Retalhuleu	56.1	15.3	77.6	21.0	0.256	0.458	0.476
Sacatepéquez	41.1	8.4	83.5	29.1	0.402	0.553	0.567
San Marcos	60.2	22.0	87.4	17.2	0.489	0.418	0.451
Santa Rosa	54.3	12.9	83.9	20.2	0.377	0.439	0.47
Sololá	80.9	39.1	93.9	12.2	0.372	0.391	0.455
Suchitepéquez	63.8	19.8	82.9	21.4	0.32	0.438	0.471
Totonicapán	77.5	41.1	90.1	16.1	0.364	0.378	0.432
Zacapa	55.9	21.4	80.8	25.8	0.313	0.481	0.511
Nacional	59.3	23.4	83.2	20.0	0.401	0.481	0.492

Fuente: elaboración propia con base en información de INE, 2015; INE s.f.a.; MAGA, 2013; PNUD, s.f.; PNUD, 2016

Medios de vida

Los medios de vida son los elementos que utilizan los hogares de una zona geográfica en particular para su subsistencia, entre ellos están los ingresos y alimentos, así como las amenazas que enfrentan y los mecanismos de respuesta que emplean cuando las enfrentan (MFEWS, FAO y SESAN, 2009).

Desde el 2009 se actualizó el mapa de 20 zonas de medios de vida (Mapa 1) y sus perfiles donde se incluyeron datos de: fuentes de ingresos y alimentos, acceso a mercados de los distintos grupos socioeconómicos y las amenazas a las que son vulnerables (MFEWS, FAO y SESAN, 2009).

Mapa 1. Zonas de medios de vida de Guatemala 2009



Fuente: MFEWS, FAO y SESAN, 2009

Esta información es vital para la toma de decisiones y comprender el contexto de la situación de seguridad alimentaria y nutricional, así como para juzgar el impacto de un evento sobre el ingreso y el acceso al alimento del hogar. Además de provocar que se siga investigando y actualizando el tema, constituye una guía introductoria a la seguridad alimentaria del país, para encaminar los esfuerzos de alerta temprana y planificación de respuestas y las políticas públicas de desarrollo; así como definir desde la mitigación de desastres las acciones más oportunas (MFEWS, FAO y SESAN, 2009).

Observaciones a la gestión del riesgo en la Política General de Gobierno

Entre sus acciones estratégicas en el objetivo sectorial en materia de vivienda, la Política General de Gobierno del presidente Alejandro Giammattei refiere a las medidas de adaptación y gestión del riesgo en los asentamientos y los lugares propensos a la ocurrencia de eventos naturales, incluyendo “la reubicación

en áreas de mejor riesgo” (Gobierno de Guatemala, s.f.).

Seguramente es una medida necesaria, pero falta agregar la mitigación del riesgo específico a cada amenaza e incrementar los esfuerzos para trabajar en medidas de orden estructural (reducir la pobreza, incrementar y mejorar la salud y la educación de la población). El último enunciado, escrito de forma correcta, sería de enfocarlo a reubicar a la población que vive en áreas de mayor riesgo a lugares seguros y dignos.

En cuanto al objetivo sectorial orientado a reducir la vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida ante desastres, debería referir y orientarse a cumplir con la Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres en Guatemala aprobada en 2011 y la Estrategia Nacional para la Reducción de Desastres que fue aprobada en 2016 y preparada con la participación de las instituciones que integran la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres.

Llama la atención la omisión de convenios y tratados internacionales que Guatemala ha ratificado en distintos temas y que deberían ser parte de las políticas públicas que cada gobierno está obligado a implementar y velar por su cumplimiento. Resulta importante mencionar entre algunos de los compromisos internacionales, relacionados con la gestión del riesgo de desastres: el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible a ser alcanzados en 2030 y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

Algunos de estos convenios y tratados fueron considerados cuando la USAC preparó y propuso la Agenda Estratégica 2020-2024 para los temas de gestión del riesgo y cambio climático que está directamente vinculado con las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo de desastres.

Además, en este tema y la mayoría, pareciera que no toman en cuenta las políticas públicas que ya existen y que han sido consensuadas entre instituciones

de cada sector. Varias de ellas ya han sido referidas en la Revista impresa del IPNUSAC número 26, donde se describe parte de su enfoque.

Tanto en el tema de gestión del riesgo de desastres, como de cambio climático, en la redacción del texto es evidente el desconocimiento del contexto, el uso de expresiones actualizadas y las medidas que ya son parte de las políticas públicas existentes, lo cual es permisible para el público en general, pero no para las nuevas autoridades que tendrán bajo su responsabilidad las acciones para mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca.

Además de dejar fuera el necesario fortalecimiento y ejecución del gasto de forma eficiente y transparente, que sobre todo en los estados de emergencia que se declaran, han dejado mucho que decir en cuanto a su aplicación.

Por otro lado, sobresale el interés de resaltar las acciones que el Ministerio de Defensa (de los seis únicos ministerios que se

mencionan en la política) y el Ejército podría desempeñar en relación a la gestión del riesgo, dejando sin mayor trascendencia la existencia de una cuestionada Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) que está integrada por varios sectores que no son mencionados y que trabaja a distintos niveles en el territorio, como los Sistemas de Alerta Temprana (SATs) técnico y social.

Otros elementos que también resaltan son: la disposición a continuar con investigaciones sobre el tema, que ojalá sean objetivos y apegados al rigor científico y el interés en adquirir seguros por riesgos de desastres para la infraestructura estratégica del país, pero dejan fuera la posibilidad de asegurar a pequeños productores que año con año se ven afectados y pierden sus cosechas que eran clave para la seguridad alimentaria y nutricional de muchas familias que viven en distintos niveles de pobreza.

Referencias bibliográficas

- AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional). (s. f.) *Reducir la vulnerabilidad*. Recuperado de <https://www.cooperacionespanola.es/es/reducir-la-vulnerabilidad>
- Arrecis, M. (Diciembre 2018a). Volcán de Fuego: la tragedia del 3 de junio de 2018. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. 7(143), pp.19-41. Recuperado de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2018/06/IPN-RD-143.pdf>
- Arrecis, M. (Octubre-diciembre 2018b). Desafíos del desarrollo ante el cambio climático. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. 7(26), pp144-168. Recuperado de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/02/Revista-26-Final-imprenta.pdf>
- CEPRENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central). (s.f.). *Glosario actualizado de términos en la perspectiva de la reducción de riesgo a desastres*.
- CONRED. (Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres). (s.f.). *Glosario de gestión integral del riesgo de desastres*. Recuperado de <https://conred.gob.gt/site/Glosario>

- CONRED. (2015). *Manual de gestión para la reducción del riesgo a los desastres en los procesos de desarrollo municipal*. Recuperado de <https://conred.gob.gt/site/documentos/proyexionacion/herr/MANUAL-GESTION-REDUCCION-RIESGO-ALOSDESASTRES-PROCESOS-DESARROLLOMUNICIPAL.pdf>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (s.f.) *Informe especial Misión FAO/PMA de Evaluación de Cosecha y Seguridad Alimentaria en Guatemala*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ak344s/ak344s00.htm>
- Gobierno de Guatemala. (s.f.). *Política General de Gobierno 2020-2024*.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). (2016). *Resultados de la encuesta nacional de condiciones de vida –ENCOVI– 2014 con énfasis en datos de vivienda*. Recuperado de <http://ceur.usac.edu.gt/eventos/Vivienda/Presentaciones/04-ENCOVI-2014-enfasis-vivienda.pdf>
- INE. (2015). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4I-ZswOj0ZtuivPlcaAXet8LZqZ.pdf>
- INE. (s.f.a) *Pobreza indicadores*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/pobreza-menu/>
- INE. (s.f.b) *Caracterización República de Guatemala*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pN-HMXzxy5FFWmk9NHCrK9x7E5Q-qvvy.pdf>
- INE. (s.f.c) *Estadísticas ambientales. Desastres*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/estadisticas-ambientales/>
- INE. (s.f.d) *¿Dónde estamos?* Recuperado de <https://www.censopoblacion.gt/dondeestamos>
- IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies). (2020). *¿Qué es la vulnerabilidad?* Recuperado de <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>
- MFEWS, FAO y SESAN (Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para Seguridad Alimentaria, FAO, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional). (2009). *Guatemala: perfiles de medios de vida*. Recuperado de <https://fews.net/central-america-and-caribbean/guatemala/livelihood-profile/february-2010>

- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). (2016). *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*. Guatemala. Recuperado de http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/INDH_Completo_digital-1.pdf
- PNUD. (s.f.) *Índice de Desarrollo Humano y subíndices Guatemala*. Recuperado de <http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-desarrollo-humano/indice-de-desarrollo-humano-por-departamento-segun-componentes/>
- SESAN (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional). (2009). *Medios de vida*. Recuperado de <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/inter-Guatemala-perfiles-2009.pdf>
- Spicker, P., Álvarez, S. y Gordon D. (eds). CLACSO (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>

La inseguridad y los retos para el nuevo gobierno: Una mirada a la realidad nacional

Lizandro Acuña

Resumen

En el presente estudio se hace una acotación del Plan Nacional de Innovación y Desarrollo implementado en la Política General de Gobierno 2020-2024, articulando la Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala. El análisis tiene el propósito de armonizar los contenidos y encontrar el punto de enlace que permita la consolidación e implementación de las propuestas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras clave

Agenda Estratégica, Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, propuesta, seguridad ciudadana, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Abstract

This study makes a dimension of the National Plan of Innovation and Development implemented in the General Government Policy 2020-2024, articulating the Strategic Agenda 2020-2024, a proposal from the University of San Carlos de Guatemala. The analysis aims to harmonize the contents and find the link point that allows the consolidation and implementation of the proposals with the Sustainable Development Goals.

Keywords

Strategic Agenda, National Innovation and Development Plan, proposal, citizen security, Sustainable Development Goals.

Guatemala históricamente ha presentado altos índices de inseguridad; si bien en los últimos años los homicidios han tenido una tendencia a la baja, es fundamental considerar algunas variables que pueden influir en esa disminución, sin dejar de reconocer los esfuerzos realizados.

En ese sentido, el presidente Alejandro Giammatei tiene grandes retos que enfrentar en su gobierno. La aguda crisis política social derivada del mandato del expresidente Morales ha tenido efectos de polarización y agudización de la política, aunado al desgaste de la institucionalidad del Estado y el sistema de justicia.

Como todo gobierno que inicia, existen sobre él grandes expectativas y, en este caso en particular, se dimensionan dos escenarios: primero, avanzar superando el legado de los obstáculos y segundo, un retórico estancamiento o retroceso. En aras de avanzar, el Presidente Giammattei presentó su Plan Nacional de

Innovación y Desarrollo (PLANID) 2020-2024 y oficializa la Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG), esta última desarrolla el plan de gobierno del partido político VAMOS con el propósito de alcanzar la construcción de una Guatemala diferente.

Las propuestas tienden a desarrollar los compromisos del Estado de Guatemala establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Plan Nacional de Desarrollo: K'atún, nuestra Guatemala 2032; asimismo, los Acuerdos de Paz firmados en 1996.

En esa línea, la Universidad de San Carlos de Guatemala

(USAC), consciente de la facultad que le otorga la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 82 "... Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales." Y en cumplimiento al requerimiento por el Consejo Superior Universitario, de conformidad con el punto segundo, inciso 2.1 del acta No. 04-2019, IPNUSAC elaboró la Agenda Estratégica 2020-2024, con la participación de 198 profesionales de diferentes disciplinas y conocedores de los problemas estructurales en la historia del país, una propuesta auspiciada por la USAC, cuyo contenido está basado en desarrollar propuestas en las que destacan: Los Acuerdos de Paz y el Plan K'atún 2032, que convergen con iniciativas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2019)

Derivado de lo anterior, se hace una correlación del PLANID, la

PGG y la Agenda Estratégica 2020-2024, en específico a lo que propone el plan de gobierno del partido político VAMOS en el pilar tercero, Gobernabilidad y Seguridad en Desarrollo, su relación con el Eje Seguridad Democrática, Justicia y Legalidad de la Agenda propuesta por la USAC.

Gobernabilidad y seguridad en desarrollo

Interpretando el tercer pilar en materia de gobernabilidad y seguridad, la propuesta del partido político VAMOS pretende mejorar la gobernabilidad de manera que se alcance una armónica convivencia que garantice la paz, a través de la inversión y oportunidades dignas de desarrollo por medio de la generación de empleos, como parte del bien común en promoción del Estado de Derecho en pro de sus habitantes.

Según el PLANID el pilar tercero se integra con los siguientes objetivos sectoriales:

- a) Fortalecer la institucionalidad de seguridad ciudadana y comunitaria;

- b) Garantizar el acceso a una justicia pronta y cumplida, así como del cumplimiento de la ley, impulsando la cobertura nacional de las instituciones de justicia;
- c) Propiciar la disminución de la comisión de delitos, impulsando programas de prevención e instancias de resolución de conflictos;
- d) Promover los derechos y el desarrollo de pueblos indígenas;
- e) Fortalecer las fuerzas de seguridad para el orden interno, la debida custodia de las fronteras, la atención de desastres y la cooperación internacional para la paz;
- f) Propiciar el respeto al derecho de la propiedad.

Como puede apreciarse, el plan del gobierno de turno es ambicioso y como todo documento mártir desarrolla pilares, desafíos y acciones estratégicas en sentido laxo, con la finalidad de establecer los lineamientos que coadyuven a definir la ruta de país a seguir.

Política General de Gobierno (PGG) 2020-2024 del Partido Vamos

Según Ruiz y Cadenas (2020), en su estudio ¿Qué es una política pública?, esta es: “ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.”

En consecuencia, la PGG se fundamenta en el PLANID, y define los lineamientos y acciones públicas estratégicas articuladas que deben seguir las instituciones del sector público durante el período de administración gubernamental 2020–2024, en sinergia con las prioridades nacionales de desarrollo, derivadas del proceso de integración del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Gobierno de Guatemala, 2020).

Desde esa perspectiva la PGG busca implementar y desarrollar los pilares establecidos en el plan de gobierno 2020-2024 del Presidente Alejandro Giam-

mattei, delimitando la ruta de país a seguir acotada al entorno social, político, económico, ambiental y aunque no se especifica el de seguridad ciudadana que nos ocupa en el presente estudio.

Por lo extenso del pilar Gobernabilidad y Seguridad en Desarrollo y el espacio en la revista, se analiza los objetivos del PLANID desarrollados en el PGG siguientes:

- a) Fortalecer la institucionalidad de seguridad ciudadana y comunitaria;
- b) Garantizar el acceso a una justicia pronta y cumplida, así como del cumplimiento de la ley, impulsando la cobertura nacional de las instituciones de justicia;
- c) Propiciar la disminución de la comisión de delitos, impulsando programas de prevención e instancias de resolución de conflictos.

Los objetivos analizados, tienen particular singularidad al estar relacionados entre sí, su funcio-

namiento es medular en aras de fortalecer la gobernabilidad y seguridad en desarrollo.

Debe resaltarse que el PLANID y la PGG están fusionados y desarrollados de acuerdo a los ODM, ODS, el plan K'atún 2032 y las 10 prioridades nacionales de desarrollo, lo que delimita que el planteamiento de gobierno del Presidente Alejandro Giammattei esta direccionado a los compromisos adquiridos en el 2015, por el Estado de Guatemala respecto a priorizar la agenda que desarrolle los ODS.

En lo que respecta al fortalecimiento institucional de seguridad ciudadana y comunitaria, la PGG plantea las siguientes acciones estratégicas:

- Recuperación de la confianza ciudadana para ejercer su derecho a la denuncia y resiliencia ante su victimización;
- Promoción de la organización comunitaria para la prevención del delito en observancia de los marcos legales;

- Política activa de seguridad que considere la resiliencia, mitigación, prevención, control, disuasión, judicialización, resocialización y no re-victimización;
 - Mecanismos de coordinación ágiles entre el sector justicia, el Ministerio de Gobernación y el Sistema Penitenciario;
 - Fortalecimiento del Organismo Judicial –OJ-, Ministerio Público –MP-, Defensa Pública Penal –DPP-, INACIF, Sistema Penitenciario –SP- y las fuerzas de seguridad;
 - Aumento, modernización y control de los centros carcelarios, especialmente el control de las redes delictivas; así también, medidas de reinserción social diferenciado para los jóvenes en conflicto con la Ley penal.
- En lo que concierne a garantizar el acceso a una justicia pronta y cumplida, así como del cumplimiento de la ley, impulsando la cobertura nacional de las instituciones de justicia, se plantean las siguientes acciones estratégicas:
- Implementación de la carrera judicial y el respeto de la independencia judicial.
 - Aumentar los recursos presupuestarios del OJ y el MP.
 - Garantizar la autonomía y la seguridad de los fiscales en el desempeño de sus funciones.
 - Implementación de procesos estratégicos de coordinación con el MP para la implementación efectiva de las políticas de criminalidad de Estado, así como con otros actores clave. (DPP, INACIF).
 - Promover la separación de funciones entre la Corte Suprema de Justicia y otras estructuras de poder judicial como la rama administrativa y el Consejo de la Carrera Judicial.
 - Regular la demanda de armas por parte de la ciudadanía, así como contar con un control efectivo y seguro de la adquisición de las mismas.
 - Aumento, modernización y control de los centros carce-

larios, especialmente de redes delictivas.

Y por último, en lo referente a propiciar la disminución de la comisión de delitos, impulsar programas de prevención e instancias de resolución de conflictos, las acciones estratégicas son las siguientes:

- Fortalecer la investigación policial en coordinación con otros entes para la desarticulación de estructuras criminales.
- Reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas.
- Promover la organización comunitaria para la prevención del delito desde la observancia de los marcos legales.
- Impulsar una estrategia política que permita el compromiso municipal para prevenir la violencia hacia las niñas y niños.
- Fortalecer las instancias para atención de la conflictividad social, para escuchar y aten-

der las demandas sociales y resolver conflictos de manera oportuna y efectiva.

- Impulsar una estrategia para la prevención de la violencia sexual, y de la eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Análisis de los tres pilares del PLANID

Los pilares articulan sus acciones estratégicas encaminadas al fortalecimiento del sistema de justicia, prevención del delito y coordinación interinstitucional fortaleciendo la investigación con el propósito de recuperar la credibilidad institucional y por ende la confianza en la población que garantice emprender la organización ciudadana.

Por otro lado, pretende crear una política de seguridad dirigida especialmente a la no revictimización, que garantice estrategias de prevención de la violencia de

la mano con la implementación de políticas de criminalidad.

En relación al Sistema Penitenciario, debe recordarse que el presidente Alejandro Giamattei conoce los grandes problemas internos y externos del sistema carcelario del país, lo que si bien es una carta a su favor, representa un desafío en la gestión por resultados. En esa línea, atinadamente su plan de gobierno propone actualizar los registros, revisión y actualización de cumplimiento de condenas, aplicación de métodos alternos a la pena de prisión (prisión preventiva) y ampliación de infraestructura construyendo cárceles de máxima seguridad.

Los retos para el nuevo gobierno

Un estudio de Insight Crime (2017) titulado *“Perfil de Guatemala” Las organizaciones criminales de Guatemala son las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica*, identifica la fuerza de los grupos de poder que históricamente han tenido el control en Guatemala identi-

ficando a los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), cuerpos de inteligencia militar, pandillas, política y narcotráfico, aunado a los grupos de poder económico que controlan la economía del país.

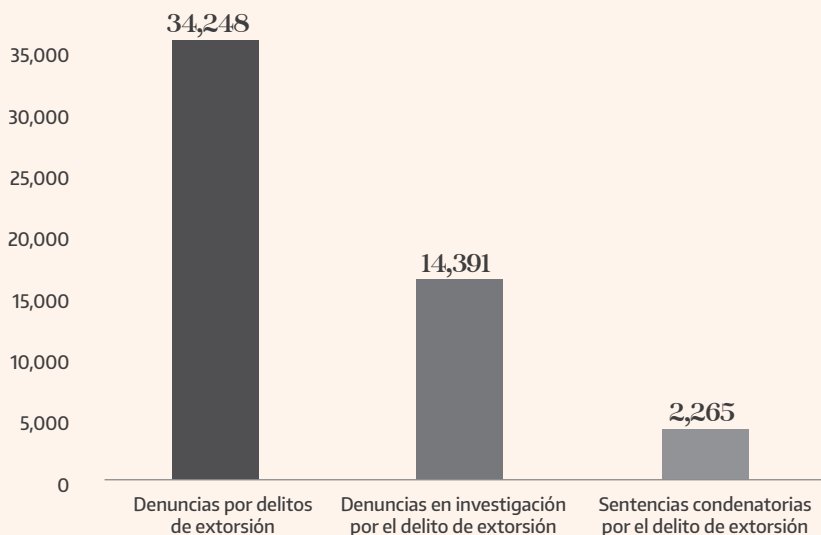
Analizando la organización de los grupos de poder definidas en el estudio arriba mencionado, el Presidente Giamattei y su gobierno tienen el primer desafío álgido, enfrentar al status quo y soportar las reacciones en su contra y/o inacción y sufrir el desgaste social. Nada fácil para un gobernante.

La inseguridad ciudadana ha sido el talón de Aquiles de los gobiernos, más que una promesa de campaña, es otro reto que deriva de los altos índices de impunidad como se aprecia en la siguiente gráfica:

La inseguridad no solo se enfoca a medidas represivas y reactivas, que por lo general no resuelven el problema de fondo. En esa línea se analiza el delito de extorsión comparando los años 2018 y 2019, en tres variables:

denuncias por extorsiones, casos en investigación y sentencias:

Gráfica 1. Delito de extorsión (2018-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio Público

Como se aprecia en la gráfica, las sentencias por este delito reflejan cinco puntos porcentuales del total de denuncias presentadas en los años analizados por lo que se puede argumentar que pueda estar pasando es que el ciudadano guatemalteco paga la extorsión, se abstiene a denunciar o desiste de la denuncia. Acciones que podrían incidir en

la disminución de la tasa de homicidios por la baja en reportar tal delito.

Inconsistencias estadísticas en relación a los homicidios

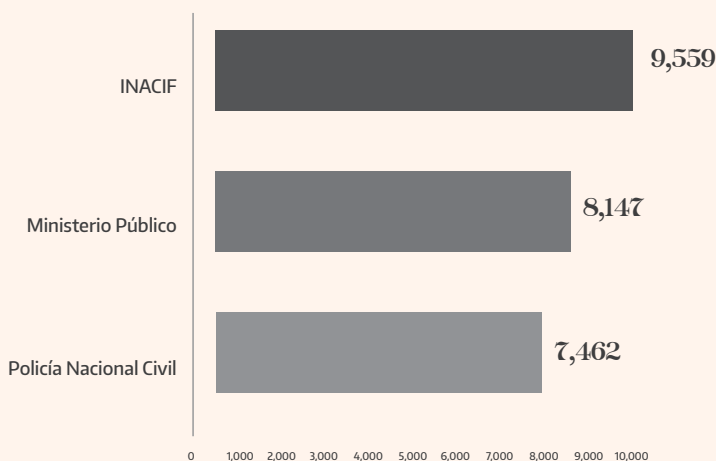
Esta es otra falencia que presenta el sistema de justicia a nivel institucional, si bien el Instituto

Nacional de Estadística (INE) y la Policía Nacional Civil (PNC) son referentes para consolidar estadísticas, existen otras instituciones que capturan y procesan la medición de los homicidios. Esta deficiencia genera que los datos oficiales reportados por la PNC con los que trabaja el Estado presenten sesgos con tendencia a la disminución en los porcentajes, si se comparan con las estadísticas que proporcionan el MP e INACIF.

A continuación, se consolidan los homicidios reportados por INACIF, PNC y MP correspondiente a los años 2018 y 2019. El INACIF en los dos años reporta 9 559 homicidios, la PNC 7 462 y el MP 8 147 a nivel nacional.

La gráfica 2 establece la diferencia en porcentaje entre cada institución:

Gráfica 2. Homicidios reportados por institución (años 2018 y 2019 consolidados)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de cada institución

Como se aprecia el porcentaje reportado por la PNC es el más bajo. Por ello es importante establecer un sistema informático uniforme que concentre la captura de datos, analizando las causas que genera la inconsistencia y estime cifras confiables a considerar en la elaboración de planes, programas y políticas con enfoque en la prevención de la violencia basado en números más apegados a la realidad.

La propuesta académica para el sector justicia

Como se indicó, la USAC elaboró la Agenda Estratégica 2020-2024, con la intención de generar propuestas que coadyuven en la solución a los problemas estructurales del país, entre ellos la inseguridad ciudadana. Para abordar el tema se convocaron a profesionales sancarlistas conocedores del mismo. El producto obtenido en las mesas de trabajo después de las discusio-

nes y análisis exhaustivo fue enriquecedor, alcanzando acuerdos en las propuestas que a criterio de los profesionales deben ser prioridad en su implementación con el propósito de mejorar la seguridad ciudadana en el país.

En este artículo se analiza específicamente el eje Seguridad Democrática, Justicia y Legalidad de la Agenda Estratégica 2020-2024¹ articulando su contenido con el PLANID y la PGG del partido político Vamos.

La propuesta de la USAC fue desarrollada en tres dimensiones: planteamiento del problema, propuestas de soluciones y cómo desarrollarlas.

Relativo al sistema de justicia, especialmente sobre la carrera judicial, la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales, debe considerarse que el Organismo Judicial integra uno de los tres poderes del Estado y

1. Puede consultar las páginas 16 – 22 para la comparación de contenidos de la Agenda Estratégica 2020-2024, que se encuentra en el siguiente link <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf>

se rige por su propio andamiaje jurídico. Por lo anterior se prevé que la propuesta está más acotada al respeto de la independencia judicial, considerando que los temas propuestos tocan de fondo la reforma a la Carta Magna. Este punto se desarrolla en la agenda estratégica 2020-2024² realizada por la USAC, que propone Reformar la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) en materia de justicia, con la intención de despolitizar el sistema de justicia y garantizar su verdadera independencia.

Al respecto según el Dr. Jorge Mario García Laguardia en entrevista proporcionada a Plaza Pública sobre la Reforma Constitucional quien contundentemente refiere: “las reformas a la Constitución que se discuten en la actualidad, deben ser aproba-

das por el Congreso. No hacerlo sería tanto como perpetuar el secuestro de la justicia en manos de políticos y criminales.” (Arrazola, 2016).

Respecto al MP se propone que el Fiscal General y jefe del Ministerio Público se elija por la carrera fiscal en concurso de oposición que garantice la meritocracia y darle autonomía a la institución, el tema incluye la reforma constitucional. Este aspecto se analiza a profundidad en el artículo de mi autoría titulado: La utopía del MP en la reforma constitucional.³

Lo anterior no descarta los acuerdos y el trabajo coordinado entre los organismos de Estado y la articulación con los diferentes sectores que han generado propuesta y alternativas de solución.

2. Puede consultar las páginas 22 – 25 para la comparación de contenidos de la Agenda Estratégica 2020-2024. Se adjunta link <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf>

3. Publicado en la Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 28 impresa, págs. 126-141. Puede consultarse en: <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/11/IPN-RI-28-FINAL.pdf>

La seguridad ciudadana, propuesta desde la academia

Relacionado al tema, la agenda estratégica desarrolla los subejjes siguientes:

- Reforma policial y fortalecimiento de la PNC;
- Investigación criminal y persecución penal del delito;
- Prevención de la violencia y el delito y atención a las víctimas;
- Sistema penitenciario y reinserción social.

El desarrollo de cada uno de estos subejjes pueden revisarse en la agenda estratégica que los delimita en tres dimensiones: identificación de los problemas, propuesta de solución y como desarrollarlas en la práctica.

Los cuatro subejjes tienen relación entre sí. Identifican los problemas y falencias, la debilidad institucional, y las acciones que deben realizarse para fortalecer

la institucionalidad del Estado proveyéndole de las herramientas principales para contrarrestar de fondo la inseguridad dimensionada en cuatro elementos indispensables: prevención del delito, reinserción social, represión, fortalecimiento institucional y reformas a leyes específicas.

Abarca el fortalecimiento del sistema de justicia por ser complementario institucional y operativamente, en ese sentido la agenda estratégica USAC 2020-2024, al igual que el PLANID, desarrollan el fortalecimiento institucional del sistema de justicia, priorizando la canalización de recursos en las instituciones que integran el sistema (OJ, MP, MINGOB, INACIF, IDPP y SP).

El tema de inseguridad ciudadana no puede analizarse como un problema aislado de las causas estructurales que son detonantes de la violencia y por ende repercuten en la inseguridad ciudadana. Las grandes desigualdades y discriminación económica-social influyen en la falta de oportunidades de desarrollo humano para los guatemaltecos de a pie que viven en condiciones míni-

mas de sobrevivencia. En esa línea se reflexiona sobre el índice de pobreza en Guatemala, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI).

Para 2014, el 59.3% de la población se encontraba en pobreza, es decir, más de la mitad de la población tenía un consumo por debajo de Q10 218 al año. Entre 2000 y 2014, la pobreza total aumentó en 2.9 puntos porcentuales, pasando de 56.4% en 2000 a 59.3% en 2014.

Al respecto, según el Banco Mundial, Guatemala es caracterizado como el país con la economía más grande de Centro América, la tasa de crecimiento por encima del tres por ciento desde 2012, hasta alcanzar el 4.1 por ciento en 2015 y en 2016, ubicando al país con el mejor desempeño económico de América Latina. (Banco Mundial, 2019).

Los porcentajes anteriores marcan la ruta y el desafío para el Gobierno del Presidente Giam-

mattei, si bien se ha tenido un crecimiento en la economía del país, el índice de pobreza según la Encovi fue de 59.3 por ciento en 2014, ello refleja la desigualdad y discriminación del modelo económico en Guatemala, que beneficia a unos pocos y excluye a la mayoría.

Para avanzar, es importante consensuar acuerdos de Estado que rompan los monopolios económicos a través de la consolidación de un pacto fiscal integral que permita enderezar el barco y navegar en una dirección hasta llegar a tierra firme. De no remar en la misma dirección todo quedará en ambiciosas expectativas, repitiendo la historia. Ejemplificado lo dicho, se reflexiona y analiza la estrategia implementada en Ecuador.

La inclusión de las pandillas a la economía y el comercio

En relación al problema de las pandillas el modelo ecuatoriano es interesante de analizar, más allá de emprender medidas represivas como en los países del

norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), Ecuador ha venido desarrollando desde 2007 estrategias y programas económicos incluyentes que abrieron la puerta a las pandillas para integrarse al comercio de ese país, obteniendo resultados significativos en la reducción de los homicidios.

En la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la “Inclusión social desde abajo: Las pandillas callejeras y sus posibles efectos en la reducción de la tasa de homicidios en el Ecuador”, este país implementó la propuesta de legalizar a las pandillas, obteniendo resultados efectivos en la disminución de la tasa percápita.

El gobierno ecuatoriano afirma que el éxito de estas políticas se ve reflejado en la reducción de homicidios de 15,35 por cada 100.000 en 2011 a 5 por cada 100.000 en 2017. (BID, 2018) según las encuestas realizadas a pandilleros de Ecuador por el BID, la inclusión de las pandillas a la sociedad y la actividad comercial impactó directamente en la disminución de los homicidios

y lógicamente mejoró la seguridad en ese país.

En ese contexto el BID hace referencia a lo siguiente:

Descubrimos que la legalización de estos grupos ayudó a reducir drásticamente la violencia y la criminalidad, a la vez que otorgó un espacio cultural y legal para transformar el capital social de las pandillas en medios eficaces para alcanzar un cambio de comportamiento. (2018, pág. 5)

La estrategia implementada en relación a las pandillas por el Estado de Ecuador en 2007, abre la puerta al análisis que permita encontrar los mecanismos de inclusión de estos grupos organizados (maras y pandillas), estableciendo políticas económicas integrales que abran la oportunidad de reinsertar a la sociedad a estas organizaciones, que en su mayoría se integran por jóvenes, al mundo del comercio para que sean parte del desarrollo económico en un estatus de legalidad. La seguridad no debe verse

como un negocio, la seguridad es un derecho y una obligación de los Estados de garantizarla a sus habitantes.

Referencias bibliográficas

- Acuña, L. (2019). La utopía del MP en la reforma constitucional. *Análisis de la Realidad Nacional*, 126 a 141. Recuperado el 10 de 02 de 2020, de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/11/IPN-RI-28-FINAL.pdf>
- Arazola, C. (2016). En Guatemala hay que reformarlo todo, no solo la Constitución. *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. (14 de 01 de 1986). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Recuperado el 21 de 01 de 2019, de Cenadoj: <https://n9.cl/zrsn>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Las Pandillas callejeras y sus posibles efectos en la reducción de la tasa de homicidios en el Ecuador*. Recuperado el 11 de 02 de 2020, de <https://webimages.iadb.org/publications/2019-01/Inclusion-social-desde-abajo-las-pandillas-callejeras-y-sus-posibles-efectos-en-la-reduccion-de-la-tasa-de-homicidios-en-el-Ecuador.pdf>
- Banco Mundial. (10 de 10 de 2019). *El Banco Mundial en Guatemala*. Recuperado el 02 de 02 de 2020, de Guatemala Panorama general: <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>
- Cadénas, C., Ruiz, D. (2020). Qué es una política Pública. *Revista Jurídica*, 2. Recuperado el 18 de 02 de 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC-9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%3%89_ES_UNA_POL%3%-8DTICA_P%3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC-9C6505257E3400731431/$FILE/QU%3%89_ES_UNA_POL%3%-8DTICA_P%3%9ABLICA.pdf)
- Gobierno de Guatemala. (17 de 01 de

2020). *Política General Gobierno 2020-2024*. Recuperado el 10 de 02 de 2020, de <https://www.minex.gob.gt/Uploads/Pol%C3%ADtica-GeneralGobierno2020-2024.pdf>

Insight Crime. (09 de 03 de 2017). *es.insightcrime.org*. Recuperado el 10 de 02 de 2020, de <https://es.insightcrime.org/guatemala-crimen-organizado/guatemala/>

Instituto Nacional de Estadística. (16 de 03 de 2016). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. Recuperado el 02 de 02 de 2020, de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4l-ZswOj0ZtuivPlcaAXet8LZqZ.pdf>

Naciones Unidas. (2000). *Objetivos de*

Desarrollo Sostenible. Recuperado el 11 de 08 de 2019, de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf

Plan Nacional de Desarrollo. (07 de 2014). *K'atun 2032*. Recuperado el 28 de 04 de 2019, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Universidad de San Carlos de Guatemala. (16 de 05 de 2019). *Agenda Estratégica 2020-2024*. Recuperado el 04 de 11 de 2019, de *Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf*: <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf>

Un acuerdo de élites para la nueva época política

Cristhians Castillo

Resumen

Los periodos de crisis política en la humanidad se han superado con acuerdos que aunque imponen la hegemonía de los vencedores, sirven para legalizar y legitimar el régimen post conflicto. Para el caso guatemalteco, desde la transición al nuevo orden constitucional, las previos dos grandes crisis se solventaron con acuerdos interelitarios que han garantizado la convivencia pacífica en la sociedad. El cierre de la coyuntura 2015-2019 aún no alcanza la cristalización de la distribución de poder del régimen, es el momento de dotar a las nuevas autoridades del marco jurídico estratégico que legitime el endeble poder político que fue otorgado en las urnas.

Palabras clave

Sistema político, sistema electoral, restauración conservadora, contrarreforma de Estado, reforma electoral, democracia, sistema político.

Abstract

The periods of political crisis in humanity have been overcome by agreements that, while imposing the hegemony of the victors, serve to legalize and legitimize the post-conflict regime. For the Guatemalan case, since the transition to the new constitutional order, the previous two major crises were met by inter-election agreements that have ensured peaceful coexistence in society. The closure of the 2015-2019 juncture has not yet reached the crystallization of the regime's power distribution, it is time to provide the new authorities with the strategic legal framework that legitimizes the doubtful political power that was granted at the ballot box.

Keywords

Political system, electoral system, conservative restoration, state counterreform, electoral reform, democracy, political system.

Contexto general

Con la elección de Alejandro Giammattei en segunda vuelta el 11 de agosto del año 2019, se cerró la coyuntura iniciada en abril de 2015 cuando la demanda del renuncia ya se constituyó en el gran acuerdo nacional para arrancar del control de las estructuras criminales y de los capitales emergentes lícitos e ilícitos, la institucionalidad del Estado. No obstante, el dramático reconocimiento de que la sociedad convivió y admitió las lógicas criminales en la conducción del Estado, la estrategia de desestructuración de las redes político-económicas ilícitas se constituyó en una oportunidad para recomponer las correlaciones de fuerza societales devolviendo a actores no criminales la posibilidad de encontrar una ruta para retomar el control del Estado y la conducción política de la sociedad bajo nuevos acuerdos político-económicos.

El combate frontal contra la corrupción y la impunidad en

el país utilizó como herramienta calificada la justicia penal para evidenciar las dinámicas criminales que cooptaron el Estado y sus instituciones, haciendo inoperante la administración de justicia y cediendo el control de importantes áreas del territorio y la economía a intereses criminales. La estrategia judicial

como elemento central de la política criminal democrática del Estado de Guatemala, permitió además poner en entredicho los vasos comunicantes entre la clase política y los operadores de justicia con las estructuras del crimen organizado que requerían la protección del poder público para sus actividades ilícitas

o bien dejar al descubierto las prácticas irregulares de financiamiento partidario empleado por los capitales tradicionales. No obstante el éxito de llevar casos de alto impacto ante la justicia, la estrategia penal no puede sustituir a los acuerdos políticos que orientan la operatividad del modelo republicano, quedando en evidencia la necesidad de re-encontrar las vías políticas para darle sostenibilidad a los éxitos de la justicia penal.

El reto es hacer esfuerzos políticos de las acomodadas élites tradicionales para alcanzar acuerdos con las pujantes élites emergentes, no solo para resolver los problemas políticos de esta sociedad, sino principalmente para garantizar estabilidad, gobernabilidad y sana gobernanza nacional, que anteponga el bien común a los intereses oportunistas y a las dinámicas criminales recientemente desestructuradas.

La resolución de las dos coyunturas previas en el país conllevó el desplazamiento del epicentro de poder de las decisiones públicas de los actores legitimados en cada época de cierre, hacia

nuevos actores respaldados por grandes acuerdos cristalizados en textos orientadores del quehacer público para la nueva época institucional. De esa cuenta, el cierre de una coyuntura no solo impone una nueva correlación de fuerzas que permite la conducción política del Estado, sino además dota a los nuevos actores de un marco estratégico orientador basado en el acuerdo de las élites que participan de la resolución de la coyuntura.

Mientras que la coyuntura de transición a la democracia (1993-1996) se cerró con el pacto de élites contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes de rango constitucional: Ley Electoral y de Partidos Políticos, así como la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; la coyuntura de transición a la paz (1993-1996) concluyó con los Acuerdos de Paz como el gran marco orientador de la conducción de país; no obstante en el momento actual, la coyuntura 2015-2019 se cerró sin un pacto de transición en el que los nuevos actores políticos que se posicionaron a partir de las gestas del 2015, plas-

maran en un acuerdo nacional, sus demandas, planteamientos y prioridades para la efectiva gobernabilidad y sana gobernanza post crisis.

Como vemos en el segundo caso el consenso alcanzado quedó cristalizado en un marco general de orientaciones para la legislación y la política pública, como lo fue la única reforma constitucional que hemos tenido (1994) y los acuerdos de paz (1996). En el primer caso la salida del Ejército como actor central de poder del Estado, quedó plasmada y regulada por el nuevo marco normativo y el bloque constitucional (1986). En ambos casos el nuevo orden político se legalizó y legitimó mediante el marco regulatorio que contiene la nueva distribución de poder, entre los actores estratégicos de la sociedad.

Es fundamental recordar que la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos políticos, son la máxima expresión de los consensos políticos y son cuerpos normativos que reparten cuotas de poder, es por ello que su reforma simboliza el punto final o el punto

de inflexión de una época de transición que da paso a la entronización de nuevos actores o la vuelta de actores tradicionales al poder.

Queda claro con los resultados electorales, que el actor tradicional de poder conservador y pro-empresarial, sigue teniendo la mayor capacidad de organización política y la efectividad electoral necesaria para quedarse con la mayor cuota de puestos de elección popular estratégicos que le permiten acumular hegemonía e imponer su visión en la gestión pública. El sistema democrático guatemalteco sigue estando pensado para que el que gana la presidencia, pueda luego controlar casi la totalidad de los poderes del Estado e influir decisivamente en los órganos de control político, jurídico y administrativo.

A esto le hemos denominado en artículos anteriores, el modelo de gestión pública de control total, que fue impuesto por la Democracia Cristiana, debido a que recibieron en transición el Estado Democrático en su totalidad; el Partido de Avanzada Nacional bajo el liderazgo de Álvaro Arzú

Irigoyen, lo implementó debido a que el triunfo del Estado contrainsurgente sobre la lucha armada facilitó la imposición del Estado neoliberal; el Frente Republicano Guatemalteco, durante el periodo presidencial de Alfonso Portillo impuso el control total, producto del presunto proyecto político de tres gobierno continuos, sucediendo a Portillo, Efraín Ríos Montt y luego su heredera, sueño que se truncó luego del rechazo electoral de la inconstitucional candidatura del general golpista Ríos; finalmente, la aventura más reciente de control total del Estado pudo haber estado orientada por la fantasía de perpetuar en el poder a la cúpula del Partido Patriota, que debió obedecer el único mandato de revocatoria que el pueblo, sin estar legislado, exigió a estos electos democráticamente.

La tentación de querer gobernar en democracia con prácticas de poder centralizado, ha obnubilado a más de un sector que habiendo ganado el poder público por elecciones, quiso suprimir la independencia de los entes reguladores del sistema de pesos y contrapesos, sacrificando inclusive la credibilidad del sistema y falseando el régimen constitu-

cional de derecho, lo que a la postre los llevó al escarnio público, al fracaso de su gestión gubernamental y en el peor de los casos (el del PP) al término abrupto de su proyecto político.

Para la coyuntura que recién termina, la cual académicamente hemos denominado de restauración conservadora, la tarea de expulsión de actores criminales del control estatal fue realizada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), bajo la dirección del comisionado Iván Velázquez, que luego de poner en evidencia que el sistema de financiamiento de los partidos políticos era el espacio de intersección de intereses criminales, tradicionales, emergentes y corruptos para el secuestro, control y cooptación de la función pública, este actor determinante, se convirtió en el enemigo a vencer, debido a la desestructuración de mecanismos ilegales de financiamiento partidario y al encausamiento de operadores políticos de casi todos los grupos de intereses que operan en el país.

Quienes más agradecidos debieron estar con el éxito de la CICIG en la desestructuración

de las redes político-económicas ilícitas y su influencia en la estatalidad, son aquellos que se unieron a una entente oficialista y conservadora para promover el cierre la comisión en el país, sin valorar que quien limpió la mesa para el ascenso de una alianza electoral que viabilizara la restauración conservadora en el poder público, fue precisamente la Comisión.

Queda claro que el interés de clase puede ser mucho más efectivo para amalgamar a fuerzas sociales pragmáticas en la búsqueda de vías para el ascenso al poder público, que las utopías que orientan la praxis política de sectores progresistas que enfrenta de manera atomizada la estrategia electoral conservadora. Los resultados electorales demuestran que, aunque la derecha también se atomizó en múltiples vehículos electorales, a la hora de tomar decisiones que benefician el contexto económico de manera directa o complementaria, son más eficaces para ponerse de acuerdo y establecer plataformas legislativa o alianzas entre poderes de Estado para promover las políticas públicas o los marcos normativos para su

beneficio.

Esa efectividad pragmática en el Legislativo la identificamos desde el año 2018, cuando la entente alrededor del electo presidente del Congreso Álvaro Arzú Escobar lo sostuvo en dos votaciones consecutivas debido a irregularidades en la primera planilla que fue electa; luego la misma correlación de fuerzas lo reeligió para el año 2019 y lejos de continuar con la agenda económica pro-empresarial de su primer año de gestión, promovieron en conjunto con el Ejecutivo una agenda contra reformista que no solo minó el marco jurídico empleado para el combate a la corrupción, sino además promovió una serie de leyes y debates sobre temas que han puesto en riesgo libertades ciudadanas y garantías constitucionales ante las cuales han debido accionar los afectados.

La agenda legislativa de la octava legislatura impulsó leyes de contra reforma que empezaron a tener éxito luego de modificar el tipo penal de financiamiento electoral ilícito (art. 147, inciso “n” del Código Penal), promoviendo además el debate legis-

lativo de iniciativas como la Ley de Aceptación de Cargos, las reformas a la Ley de Organizaciones no Gubernamentales, la Ley de Reconciliación Nacional, reformas al régimen de prisión preventiva y en particular, la aplicación de esta a mayores de 70 años, hasta el intento de promover de forma anticipada una ley de clausura de la CICIG, para que se retirara antes del vencimiento de su periodo de funciones. Claramente esta alianza que pareciera seguir vigente en la novena legislatura, promueve una agenda que prioriza amnistías y leyes de auto protección de intereses espurios, antes que promover un decidido compromiso de continuar con el combate a la corrupción y la depuración de la clase política corrupta mediante mecanismos jurisdiccionales.

Leyes aprobadas como las reforma a la Ley de ONG y la Ley de Aceptación de Cargos, han reafirmado la desconfianza y la oposición al conjunto de iniciativas de ley de contrarreforma que están anticipando la concreción de reformas de cierre de la coyuntura, que podrían como he argumentado supra, conver-

tirse en la cristalización de los acuerdos de los actores que se impusieron en la resolución de la coyuntura.

La propuesta de la USAC

La Universidad de San Carlos de Guatemala por medio del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC) insistentemente ha enfatizado, desde el 2016, en la necesidad de orientar el debate político en el país hacia la urgente necesidad de construir una agenda mínima común que permita dotar de efectividad al Estado para el corto plazo, sin dejar de sentar las bases de la transformación estratégica que puede elevar a condiciones de vida digna a más del 60% de la población que subsiste bajo líneas de pobreza.

En el 2016 se publicó el marco general que contenía la visión de una agenda mínima en el artículo "La profunda reforma de Estado", lo que fue ampliado en el 2017 con el artículo "Propuesta de Agenda Mínima de la USAC para un Diálogo Nacional"; para el 2018 se profundizaron

los planteamientos en el artículo “Reformar el Estado sigue siendo la tarea Pendiente”, con la actual entrega, se cierra el ciclo de esta serie de propuestas que insisten en la necesidad de dotar de legitimidad al ejercicio del poder de las autoridades electas que asumen con un importante respaldo de legalidad y legitimidad formal transferida mediante el voto, pero que durante el periodo administrativo se van desgastando, al punto de convertirse, en algunos casos, en la fuente de discordia, de inestabilidad e ingobernabilidad.

Las nuevas autoridades producto de la transición en los tres poderes del Estado y el poder local que recientemente han cambiado luego de cumplidos los periodos constitucionales, así como las autoridades que han ido cambiando en los órganos de control jurídico, administrativo y político, deberán enfrentar en su período de funciones, problemáticas no solo de la transición a la restauración conservadora, sino además deberán atender los rezagos sociales e institucionales históricos. Es decir, deberán gobernar no solo el saldo de la crisis 2015-2019, sino sentar

las bases de transformación de nuestro débil y vulnerable Estado, de cara al cumplimiento de las Objetivos de Desarrollo Sostenible asumidos internacionalmente y recuperar el control de una burocracia acostumbrada a las dinámicas clientelares, corruptas y en algunos casos criminales que aún siguen enquistadas en la estatalidad.

Es por ello que es fundamental legalizar y legitimar no solo la rotación de autoridades electas por los mecanismos democráticos institucionalizados, sino además de dotarlos del instrumental ético, político y jurídico que garantice la efectividad de la función pública para la sociedad que siguen demandando que lo público dé resultados útiles para las mayorías.

Alcanzar consensos en torno a una ruta de orientación política para la gestión pública, que dote de una agenda basada en áreas de intersección de prioridades identificadas por los diversos actores estratégicos en el país, es fundamental para evitar la descalificación ideologizada de un gobierno que pinta de “conservador y pro-empresarial”

y que en sus primeras decisiones luego de ser electo, ha enviado señales que puede levantar añejos debates en torno al modelo económico y el marco constitucional de derecho neoliberal. Concretar un pacto interelitario para el actual cambio de época requiere de la madurez de todos los sectores, que sin abandonar sus luchas históricas y la defensa de sus utopías, realicen concesiones tácticas para dotar de legitimidad al gobierno que deberá atender prioritariamente los temas en los que hay coincidencia, no importando la posición social, la situación económica o la orientación ideológica, son esas áreas en las que ya se han ganado consensos desde el 2015.

Un punto de encuentro para los diversos sectores, puede ser la concreción del “Consejo de Estado”, una instancia que pretendería integrar el presidente electo Giammattei, según lo manifestó durante el periodo de transición de gobierno (Orozco, 2019), que estaría integrado por 60 representantes de las fuerzas vivas del país

la parte obrera, la parte patronal, los grupos in-

dígenas, las universidades, gremios de prensa, etcétera, para converger a un consejo de Estado, que vamos a convocar en donde va a ser el primer intento de que logremos buscar consensos en medio de nuestros disensos, (...) será un lugar en donde se pueda (...) evaluar la gestión del gobierno, la transparencia (...) las leyes que vayan del Ejecutivo al Legislativo, que lleven la aprobación de las fuerzas vivas del país, de manera que la discusión social de las leyes que propongamos al Congreso se hagan primero por los representantes de la sociedad (...) para que se tenga en cuenta que estas (...) ya llevan un respaldo que no es un presidente sino que es una sociedad (CA, 2019).

El Consejo de Estado tendría sobre la mesa una serie de propuestas de agenda mínima que en su mayoría son convergentes y complementarias, las cuales, salvando los matices, tienen ya identificados temas que deberán

ser atendidos prioritariamente.

El presidente electo parece estar consciente que asumió en un momento de cambio de época política en el que no todos los sectores están con la disposición de dar un tiempo de espera prolongado para obtener resultados de la gestión gubernamental, lo que él denomina “mecha corta” (CA, 2019) de la población, por lo que ha manifestado que el Consejo de Estado debiera alcanzar un pacto de gobernabilidad que pudiera traducirse en el gran acuerdo que dé estabilidad, reconociendo que no lo es todo ni es en el orden que ha establecido su “Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (PLANID)”, ni en la Política General de Gobierno 2020-2024.

Sin el ánimo de pretender aportar una nueva receta o un listado de irrenunciables, la propuesta concreta para concatenar el aporte que como universidad hemos realizado en los últimos cuatro años al presentar una agenda estratégica que sirva de insumo al trabajo del Consejo de Estado propuesto por el presidente constitucional de la república de Guatemala, el objetivo

es priorizar los consensos que pudieran dar resultados rápidos, contundentes y desencadenantes de procesos virtuosos para el mejoramiento continuo de la administración pública.

Reforma político-electoral

A pesar del difícil momento de múltiples transiciones que afecta al sistema electoral, es oportuno entrar en una evaluación de fondo de sistema y sus diversos componentes todos regulados por una sola ley y que ha demostrado en la práctica que requiere un amplio consenso previo a ser reformada no solo en temas de fondo, sino además para actualizar los procesos y procedimientos que regulan la competencia por el poder público.

Además del reciente cambio de legislatura, por primera vez se instaló y operó la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME), que si bien fue un importante esfuerzo en su mayoría de organizaciones de sociedad civil, su implementación no contó con el respaldo de los actores con capacidad de decisión y propuesta técnica res-

paldada. Además, al cierre del primer trimestre del año 2020 se concluyó con el proceso de elección de los nuevos magistrados al Tribunal Supremo Electoral, quienes eventualmente podrían estar en pocos meses debiendo convocar a una consulta popular para legitimar una reforma constitucional por la vía del poder constituyente constituido. Finalmente la redacción del artículo 256 “bis” de la LEPP que literalmente dice “el Tribunal Supremo Electoral, de ser procedente presentará la correspondiente iniciativa de ley, ante el Congreso de la República, quien tendrá que conocer de las mismas previo a finalizar el primer período ordinario de la nueva legislatura” dejando a discreción de los magistrados que recién asumen, la decisión de presentar la iniciativa de reforma sobre la base de los insumos presentados ante la CAME.

Una de las señales más preocupantes del agotamiento del sistema electoral bajo el actual modelo, ha sido que por primera vez en 35 años se levantó fuertemente el debate de un presunto fraude electoral luego de las votaciones generales 2019; situa-

ción que no puede ser atendida mediante un proceso de parches a la vigente LEPP, que sigue normando los frágiles equilibrios entre institucionalidad electoral (desgastada), el sistema de partidos políticos (anquilosado) y el sistema electoral (señalado de irregularidades); no basta con incorporar figuras modernas de la administración y fiscalización de procesos electorales los cuales deben ser asumidos por un Tribunal Supremo Electoral desgastado y con limitantes técnicas, presupuestales y operativas, hay que repensar el sistema electoral en su conjunto.

No es el objetivo en este apartado enumerar los puntos que requieren cirugía mayor en la actual LEPP, sino levantar el debate de la necesaria articulación entre: la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República, el Tribunal Supremo Electoral y el Organismo Ejecutivo, para respaldar un eventual texto de reforma, que contenga los elementos racionales producto de la instalación de la CAME. Se propone esta articulación debido a que la experiencia ha demostrado que la competencia entre las tres instancias citadas

divide y pone a competir a las organizaciones e instituciones especializadas, que hemos realizado aportes sustentados para integrar reformas a la LEPP luego de los últimos tres eventos electorales. La malsana experiencia de establecer espacios separados, en el pasado reciente llevó a que la reforma contenida en el Decreto Legislativo 26-2016, que hizo sentirse cómodos a muchos, pero que no cuidó la coherencia de los componentes del sistema electoral, ni la efectividad temporal y procedimental, y que provocó una serie de incertidumbres innecesarias previo a los comicios del 2019, debe ser un llamado de atención para no legislar ni de manera coyuntural (textos de crisis), ni de manera casuística, ni de manera personalista (textos con dedicatoria ni a la medida), ni oportunista (textos que responden a un momento político particularísimo).

El abordaje serio, coherente, prudente y sustentado, del debate de reformas a la LEPP, debe tener el respaldo político al más alto nivel, para evitar que los acuerdos técnicos alcanzados entre expertos, sean alterados en el proceso legislativo por intere-

ses particulares que trastocan el espíritu de los proyectos de norma y despiertan descontentos sociales en torno a la LEPP, que facilitan el acceso al poder. Se propone un trabajo coordinado, pues aunque tanto el TSE como el Ejecutivo tienen iniciativa de Ley, el Legislativo en cumplimiento de su mandato tiende a modificar los consensos alcanzados en proyectos de ley construidos a partir del diálogo ciudadano. No se trata de imponer a los legisladores textos y convertirlos en meros tramitadores de iniciativas de ley, se propone que sean parte activa de los debates para conocer de primera mano las posiciones y aportes de los ciudadanos respecto de los mecanismos de traslado de su soberanía hacia los representantes electos democráticamente.

Considero oportuno volver a plantear el argumento publicado en la revista Análisis de la Realidad Nacional edición electrónica 152, cuyo argumento central fue la necesidad de una reforma que rompa con el vicio de parchar el Decreto 01-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, la LEPP, que instituyó de origen la rigidez

de una norma que por su naturaleza debe estar permanentemente en devenir. El origen de nuestro sistema electoral democrático se sostuvo sobre cinco leyes: la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral; la del Registro de Ciudadanos; la de Organizaciones Políticas; la del Registro General de Población y la Ley de Empadronamiento, que dieron vida a un sistema en el que sus componentes gozaban de autonomía con interdependencia, que se perdió luego de fusionarlas en la actual LEPP.

Con la decisión de fusionar los cinco subsistemas en un solo cuerpo normativo se impuso una camisa de fuerza, pues para modificar cualquier aspecto de un subsistema en particular, la vinculación con los otros, requiere reformas con amplia voluntad política de los actores afectados y beneficiados; de tal suerte que se necesita un amplio consenso ante cualquier reforma a la LEPP que por su naturaleza redistribuye poder entre los usuarios de la legislación electoral (partidos políticos, ciudadanía e institucionalidad electoral).

El planteamiento de volver a leyes individuales busca romper con la tendencia de reformas a la LEPP predominantemente permeadas por intereses de los partidos con representación en el Congreso, logrando mayor flexibilidad al sistema electoral para actualizar las materias definidas en el artículo 223 constitucional a saber: ejercicio del sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales, así como proceso electoral. Se enfrenta un valladar contenido en la norma constitucional que establece que estos subsistemas serán regulados “por la ley constitucional de la materia”, lo que podría evitar que se pueda volver a leyes independientes, condenando a continuar con una sola ley que se logra reformar de década en década.

Solo una reforma de fondo al sistema electoral romperá el círculo perverso del financiamiento supeditado a fuentes y mecanismos poco transparentes; la ruta que tome la reforma definirá si los partidos vigentes continúan expuestos a las presiones del crimen organizado que encon-

trará la vía para continuar penetrando a las organizaciones políticas, o se desmonopoliza la manera de organizarse políticamente y se genera una competencia más plural y horizontal a partir de partidos territoriales que por sumatoria de distritos, puedan competir por puestos nacionales.

La disyuntiva de quienes competirán electoralmente en el futuro, de los liderazgos legítimos de los territorios que no quieren ser instrumentalizados por los partidos tradicionales, de los caudillos territoriales dispuestos a no reproducir la partidocracia funcional que está dispuesta a recibir financiamiento de cualquier fuente, media vez les permita ganar elecciones con votos de clientes y no de ciudadanos, está en seguir con lo ya conocido, o atrevemos como sociedad a explorar nuevas rutas para seguir profundizando nuestra democracia, haciéndola más representativa, más incluyente y en definitiva más real.

Modernización del modelo de gestión pública

El otro eje de reformas en las que hay consenso, tiene que ver con la búsqueda de una función pública transparente, ágil y de calidad, que brinde resultados óptimos para los usuarios; en el caso de los grandes capitales y la inversión extranjera directa, la burocracia debe facilitar y regular procesos que coadyuven al crecimiento económico y la generación de empleo. Para los sectores con rezagos sociales y la clase media, impulsar políticas públicas subsidiarias que complementen los esfuerzos particulares con bienes y servicios de calidad, para elevar su nivel de vida.

Para lograr este objetivo la lista de rutas varía, no obstante la agenda legislativa propuesta por los diversos sectores coincide en las siguientes normas:

1. **Un nuevo régimen de servicio civil:** otra vez la situación no se resuelve con una reforma de parches, urge un sistema moderno de selección, contratación, inducción, evalua-

ción, ascenso, sanciones y remuneración de los servidores públicos a nivel de gobierno central, sin dejar de establecer parámetros mínimos para la carrera administrativa municipal y el servicio civil de los Organismos Judicial y Legislativo, tomando en cuenta la autonomía municipal y la independencia de poderes. La dignificación salarial es crucial para eliminar la influencia política en la contratación y remuneración de servidores públicos que en el momento actual dependen de la discrecionalidad de la autoridad nominadora y guardan lealtades a quienes les facilitan entrar, escalar y permanecer en la carrera administrativa.

- 2. Un nuevo régimen de compras y contrataciones públicas:** que atienda la diversidad de adquisiciones y contrataciones que realiza el Estado para atender las demandas y necesidades sociales, tanto las que pueden ser planificadas, como aquellas que responden a situaciones inesperadas o estacionales.

Las compras deben ser reguladas por normas específicas que

diferencien entre proporciones, volúmenes, proveedores y plazos de entrega, hasta logística de distribución, por mencionar algunas de las especificidades. En este momento la misma norma regula la contratación de obra pública y la compra de enseres cotidianos de la administración del Estado.

El nuevo régimen debe eliminar las áreas de discrecionalidad que son caldo de cultivo para la corrupción. La transparencia debe ser el elemento innegociable en un régimen de adquisiciones del Estado para maximizar el beneficio y utilidad de los recursos financieros públicos y limitar los excesos en que caen funcionarios que administran un patrimonio que no tiene rostro aunque es integrado por los aportes de muchos contribuyentes.

- 3. Modernización de la gestión pública territorial:** la forma más ágil de atender de manera oportuna y pertinente las necesidades de las poblaciones en los territorios es mediante intervenciones de los gobiernos municipales, y la articulación de políticas sectoriales en el nivel departamental y regional a cargo

de los gobernadores y diputados distritales. A pesar de contar con el marco normativo que regula la descentralización y la coordinación de actores en lo local, desde el nivel comunitario hasta lo nacional, la implementación ha sido tímida; ni las municipalidades han demandado el traslado de competencias para la gestión local de políticas públicas, ni el sistema de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural se ha desarrollado de tal forma que despolitice la planificación y la inversión para el desarrollo territorial atendiendo prioritariamente las demandas de las poblaciones sin amarres a intereses de caudillos territoriales que se benefician de la inversión pública atomizada y con claros énfasis politiqueros.

Es por ello que es fundamental la gestión de las políticas del gobierno central, con atención a las especificidades de los diversos departamentos, municipios y regiones. La propuesta es una evaluación de resultados de la triada de leyes aprobadas en el año 2012: Ley de Descentralización, Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

y el nuevo Código Municipal, para fortalecer los gobiernos locales y promover la coordinación, articulación y ejecución de las políticas ministeriales con pertinencia local.

4. Pacto por la fiscalidad: es innegable que las profundas brechas sociales requieren una agresiva inversión pública que atienda las principales vulnerabilidades de la población y de manera paralela promueva una inversión pública de calidad que además de contribuir desde el gasto público a reactivar la economía, genere la infraestructura para el desarrollo que eleve la competitividad del país. Todo esto requiere un esfuerzo extra de todos los sectores para que el Estado cuente con los recursos necesarios para inversión social, inversión física y modernización de la institucionalidad.

El regateo en el debate de la política fiscal es de los más polémicos y controversiales, pues ni quienes subsisten en la informalidad tienen los incentivos para formalizarse y contribuir; ni los contribuyentes formales quieren seguir cargando solos en sus

hombros los esfuerzos por aumentar la carga tributaria, ni las autoridades quieren asumir el costo de la deuda pública para el desarrollo, que dicho sea de paso, genera un costo político contundente a los tomadores de decisiones quienes prefieren administrar la precariedad, que perder votos por decisiones fiscales impopulares.

La población por su parte, que ha visto cómo millones son malversados por actos de corrupción de la clase política, es escéptica a apoyar un agresivo plan de gasto público que sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica, se nutra de los recursos suficientes para el desarrollo de país. La propuesta concreta en este apartado es retomar el diálogo de pacto fiscal para una discusión integral de las finanzas públicas, no solo discutir reformas tributarias que buscan parches temporales a los agujeros fiscales que año con año se amplían, sino discutir los destinos y las formas de fiscalización que eviten nuevamente la danza de millones del erario nacional que se pierden por causa de la corrupción.

Los acuerdos del gran pacto por la fiscalidad deben de-

finir como mínimo: quiénes pagamos y cuánto pagamos proporcionalmente a lo que producimos; quién gasta y cuáles deben ser las prioridades y finalmente como se fiscalizan las transacciones de lo público para garantizar la calidad del gasto. Este punto, de concretarse, sería la mayor medida de confianza de los sectores conservadores, de que no hay un interés avorazado en su estrategia de recuperar el control de la institucionalidad estatal, solo para satisfacer las prioridades de sus capitales, sino por el contrario la transición a una nueva época política parte de la plena convicción de las élites, de que no podemos seguir siendo gobernados por ineptos o actores criminales, que han condenado al país al deterioro y el estancamiento, un Estado precario no tiene la capacidad de procurar el bien común.

5. **Reforma constitucional exclusivamente en materia de justicia:** Luego de 34 años de la actual arquitectura institucional que amarra la integración del Organismo Judicial (OJ) a un modelo corporativo

que reparte fracciones del poder judicial a grupos de interés, los últimos tres procesos han sido particularmente dramáticos debido a la irrupción de los capitales emergentes en el control de actores que integran las comisiones de postulación y el fallido intento de hacer público el proceso, imponiendo una ley de carácter administrativa y procedimental, que si bien es cierto permitió la publicidad de los actos asociados a comisiones de postulación desde la elección de sus integrantes y la aplicación de la representación proporcional de minorías de los grupos de profesionales del derecho que se disputan las sillas de los comisionados, no puede resolver de fondo el problema de la politización de la justicia.

El amarre de los dos estamentos más estratégicos del sistema judicial, las Cortes de Apelaciones (que administran justicia) y la Corte Suprema de Justicia (que administra justicia en casación y el poder administrativo y político que le brinda ser un organismo de Estado), a intereses políticos que además de operar en

las comisiones de postulación, eligen a los jueces mediante el control de votos de diputados que responden a ellos. La evidencia empírica demuestra que el nivel de impunidad en Guatemala es aberrante, puesto que en una “democracia con un estado constitucional de derecho”, si la expectativa de sanción para el que rompe la norma, es tan solo cercana al 5%, las ilegalidades, irregularidades y la conducta criminal de casi cualquier ciudadano está resguardada si cuentan con la capacidad de control político y manipulación de los operadores de justicia.

El diseño de las comisiones de postulación ha sido burlado, debido a que el papel preponderante que se dio a la academia mediante la definición del tamaño de la comisión en función de las facultades de derecho de las universidades del país, se constituyó en la perversión de un sistema en el que cada actor con capacidad de inversión, ha creado su universidad con su respectiva facultad no solo para tener una silla adentro, sino además para alterar las correlaciones de fuerza de los contendientes negociando su voto. Se dejó de

buscar a los mejores y se abrió la posibilidad para que los anodinos “sin tacha” presten sus nombres para catapultar hacia el OJ los intereses de sus padrinos que no responden necesariamente a la Constitución y al marco normativo imperante.

La pérdida de control del mecanismo de comisiones de postulación llevó a que los sectores conservadores y poderes tradicionales intentaran ubicar reflectores sobre esas intrincadas redes de interés que se han ido fortaleciendo a partir del control de los espacios gremiales, sin embargo, la medicina parece ser peor que la enfermedad, debido a que la ley de comisiones de postulación, no solo no puede limitar el poder discrecional que el artículo 215 le confiere a los comisionados, que por votación de las dos terceras partes integran la nómina de elegibles, sino además la tribuna de señalamientos, descalificación y la burla que encarna la evaluación de los aspirantes mediante procedimientos administrativos engañosos y valoraciones antojadizas que cambian de comisión a comisión, han llevado a que quienes tienen un prestigio que

defender, prefieren ni acercarse a los operadores tras bambalinas, que son quienes definen quien pasa y quien no, no debiendo olvidar que luego viene el viacrucis ante los políticos que son los electores de última instancia.

El saldo de aplicación de la referida ley ordinaria es que desde su aprobación, en los tres procesos en los que se ha aplicado para la integración del OJ, en los tres se ha violentado el periodo constitucional establecido; en los tres se ha judicializado excesivamente el proceso, llegando al colmo que en el 2019 se sumó una deficiente reforma a la Ley de Carrera Judicial, que en conjunto con la de comisiones de postulación, crearon un caldo de cultivo tan aberrante que no solo se suspendió el periodo, se improvisó la evaluación del desempeño y hasta se trasladó la potestad de elección de magistrados de la octava a la novena legislatura que no puede elegir hasta que la Corte de Constitucionalidad emita sentencia firme respecto de las dudas de interferencia cínica en el proceso, de intereses criminales.

El escenario es sumamente complejo y la solución no solo no debe ser simplista, sino atacar la perversión de raíz; por ello la Universidad de San Carlos de Guatemala desde el año 2009 ha venido advirtiendo del deterioro del sistema de justicia oponiéndose a proyectos que han intentado reformar, pero para inclinar la balanza de la justicia hacia un sector de poder u otro, lo cual pondría en manos de los actores corporativos no un instrumento para la justicia, sino un arma para la destrucción de los oponentes, desnaturalizando la república e instaurando el gobierno de los jueces.

Tal es el caso de la ponencia planteada por la USAC en la última audiencia pública que la comisión de Legislación y Puntos Constitucionales abrió para debatir la Iniciativa 4828 de reforma constitucional, presentada por la asociación civil Pro Reforma, en la cual la premisa de base era que dicho proyecto no solo buscaba mediante un fraude de ley reformar la carta magna, sino además violentaba el techo ideológico de la constitución de 1986 y su orientación garantista. El compromiso

de la USAC es no solo participar del debate de los temas de interés nacional, sino además hacer propuestas de solución a los mismos, es por ello que a finales del año 2009 la USAC promovió la reflexión académica al respecto, en el foro “La USAC frente a las reformas constitucionales”, llegando a la conclusión de que “era conveniente iniciar un debate amplio, profundo, sin urgencias coyunturales y sin circunscribirlo a la discusión de una propuesta específica, el cual debe involucrar a los diferentes sectores académicos, sociales y políticos del país”.

A partir de dicho evento, la Rectoría instruyó al IPNUSAC para que diseñara e implementara la metodología de discusión académica, teniendo como resultado que para diciembre de 2010 se presentara públicamente, en un foro organizado en conjunto con la presidencia del Organismo Legislativo, la ponencia sobre la “Reforma Constitucional para fortalecer el sistema de justicia y seguridad y eliminar la impunidad”. Dicha ponencia tomó como base de sus planteamientos, el contenido del acuerdo de paz sobre Reforma Constitucio-

nal y Régimen Electoral, en lo relativo específicamente con la seguridad y la justicia; las recomendaciones del relator especial de las Naciones Unidas para la independencia del poder judicial y la administración de justicia, producto de su visita al país en 2009; así como las reformas de ley sugeridas por el comisionado de la CICIG, Dr. Carlos Castresana, rescatando lo pertinente que coadyuvaba a la redacción de un proyecto de iniciativa de reforma constitucional.

Como parte de la validación de la ponencia se solicitaron opiniones técnicas a varios espacios académicos del país, lo que motivó la conformación de una alianza entre la USAC, la Universidad Rafael Landívar (URL) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), conocida hasta hoy día como el Consorcio. Producto del trabajo técnico de esta agrupación, surge un texto base que fue presentado a la instancia de jefes de bloque y junta directiva del Congreso de la República el 11 de abril del 2011. Como lo establece la constitución en su artículo 277 la potestad de presentar iniciativas de reforma constitucional, entre

otros, la tienen 10 diputados como mínimo; el Consorcio obtuvo el apoyo de este número de legisladores que hicieron suya la propuesta, que fue conocida por el pleno del Congreso de la República el 23 de agosto del 2011 bajo el número de iniciativa 4387, la cual fue sometida a debate en audiencias públicas convocadas por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales entre los meses de octubre de 2011 y febrero de 2012.

El texto luego de más de 90 audiencias, recibió opinión favorable el 31 de julio de 2012, entrando en competencia con las iniciativas de reforma constitucional número de registro 4500 y 4556, presentadas por la Bancada LIDER y el Presidente Constitucional de la República de Guatemala, Otto Fernando Pérez Molina, respectivamente. Aunque no se contó con la correlación de fuerzas necesarias para obtener la aprobación de la 4387 en el Legislativo, su texto y la legitimidad producto del amplio debate de su contenido, le ha permitido al Consorcio mantenerse vigente durante una década, en la discusión de todos los proyectos de reforma

constitucional que han surgido, en algunos casos oponiéndose a su contenido, como fue el de la iniciativa 4556, en otros casos complementando el debate y para el momento actual, convirtiéndose en la base de la propuesta que pretenden impulsar el presidente Alejandro Giammattei.

Los aprendizajes luego de 10 años de incidencia se pueden resumir en que hay consenso amplio entre diversos actores estratégicos sobre la necesidad de despolitizar la justicia y fortalecer la institucionalidad del organismo judicial, lo cual no se logra ni con reformas ni con leyes ordinarias nuevas, se debe alcanzar la voluntad política para promover y eventualmente aprobar una reforma constitucional acotada con exclusividad a justicia. Que los contenidos temáticos de la reforma al sistema de justicia, deben privilegiar la carrera judicial hasta jueces de corte de apelaciones, separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales de la CSJ, elevar a estándares internacionales el periodo de los jueces, evitar la elección anual de la presidencia del OJ y romper con las influen-

cias espurias e irregulares de operadores políticos en el proceso de selección y elección de las magistraturas.

La vía es impulsar la reforma mediante el mecanismo del artículo 280 constitucional, es decir aprobado por el poder constituyente constituido y legitimado por el pueblo en consulta popular. Desde el fracaso de la consulta de 1999, en el que se sacrificó el proyecto de los acuerdos de paz debido a la ampliación a temas y áreas sin consenso político, ha habido a la fecha siete textos de reforma constitucional y solo la iniciativa 4387 sigue siendo tomada en cuenta como la más factible para el objetivo esperado.

Este puede ser el momento en el que confluyen varios factores que pueden hacer viable jurídica, política e institucionalmente, la concreción del acuerdo de élites que le dé sustento jurídico y legitimidad a la nueva época política que vivimos, no para el interés oportunista de quienes se sienten triunfantes y pretenden imponer lógicas de poder centralizado, sino para romper con el entuerto que tanto ha dañado

la credibilidad de nuestro sistema de justicia.

No aspiramos a una justicia perfecta, sino a un estado de derecho que se aplique de forma igualitaria a todas y todos los que convivimos en esta patria.

A manera de conclusión

La restauración conservadora es ya un hecho, que no debe significar necesariamente la vuelta a una desarticulación, reducción o desinstitucionalización del Estado, como las impulsadas en gobiernos de corte neoliberal en el pasado. Las instituciones son la única salida en ley a las disputas entre privados que buscan maximizar su beneficio. Puede brindar mayores réditos alcanzar un pacto de gobernabilidad como el planteado por el presidente Alejandro Giammattei, que una contrarreforma de Estado que base su éxito en un nuevo intento de instaurar un modelo de gestión pública de control total que fracasó en los gobiernos del FRG, del PAN y del PP; el éxito de la democracia no es imponer a las minorías sobre las mayorías ni viceversa, sino encontrar las rutas comunes que satisfagan las

demandas de todos.

Caer en la tentación de sostener la transición sobre el uso de la fuerza como instrumento de gobernanza y gobernabilidad reavivará polarizaciones estériles que inclusive llevaron a esta sociedad al enfrentamiento armado, que luego de tres décadas de muerte y terror no llegó a ningún resultado concreto.

Un mal gobierno conservador acelerará las contradicciones que dieron origen al descontento contra el sistema político cooptado por redes político-económicas ilícitas y reavivará el posicionamiento de los actores más extremos del espectro ideológico que plantean una ruptura del marco constitucional como única salida al laberinto de poder en el que hemos estado los últimos tres periodos presidenciales.

Las autoridades electas tienen el reto histórico no solo de gobernar para los intereses de clase, sino para guiar al país hacia el desarrollo sostenible, en el que todos los sectores, tenemos algo que aportar y cuyos beneficios se reparten mucho más equitativamente.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente 1984-1985. (1985). Constitución de la República de Guatemala.
- Asociación Civil Pro Reforma. (2009). Propuesta de Reforma Constitucional iniciativa número de registro 2028. Presentada el 27 de marzo de 2009 y conocida por el pleno del Congreso de la República el 16 de abril de 2009.
- Castillo, C. (2016) La reforma política. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional. Año 5, edición 18 octubre/diciembre* 2016. Pp. 54-6.
- Castillo, C. (2018). De angustias preelectorales y gatopardismo chapín. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, año 7, edición 152. Noviembre de 2018. Pp. 19-36*
- Castillo, C. (2018a). Reformar el Estado sigue siendo una tarea pendiente. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, año 7, edición 26 octubre/diciembre 2018. Pp. 50-75*
- Castillo, C. (2019). Reacomodo de Estado: el legado de la coyuntura 2015. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, año 8, edición 28 abril/agosto 2019. Pp. 29-42*
- Castillo, C. y Rayo M. (15 de septiembre de 2019). Entrevista a Alejandro Giammattei. Canal Antigua. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Jjkl7-RNKLg> y <https://www.youtube.com/watch?v=Jjkl7-RNKLg>
- Consortio USAC-URL-ASIES. (2010). Propuesta de iniciativa de Reforma Constitucional asumida por 10 representantes al Congreso de la República, iniciativa número de registro 4387. Conocida por el pleno del Congreso de la República el 23 de agosto de 2011.
- Decreto Número 1-85. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente. Diario de Centroamérica, enero de 1986
- Despouy, L. (2009). Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, visita a Guatemala entre el 26 al 30 de enero de 2009. Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, 11° período de sesiones, tema 3 de la agenda.
- Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales. (2017). Propuesta de Agenda Mínima de la USAC para un Diálogo Nacional. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, año 6, edición 127 octubre 2017.*
- Orozco, A. (Prensa Libre, 4 de septiembre de 2019). Sectores están dispuestos a formar Consejo de Estado propuesto por Giammattei. disponible en <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sectores-están-dispuestos-a-formar-consejo-de-estado-propuesto-por-giammattei/>.
- Torres Rivas, E. (2008). La Restauración Conservadora: Rafael Carrera y el destino del Estado nacional en Guatemala. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, núm. 35, 2008, pp. 337-372 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12711258301_1*
- Universidad Rafael Landívar y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). (1997). Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Acuerdo de Paz sobre Reforma Constitucional y Régimen Electoral. Guatemala. URL

3

Contrapunto

Reforma, reestructura e innovación en la universidad

Mario Rodríguez Acosta

Resumen

El estudio de los conflictos en la educación superior es cada día más apremiante y por eso resulta valioso analizar esa complejidad que subyace en la Universidad de San Carlos en torno a la reforma universitaria. En el artículo se analiza la reestructuración curricular y los proyectos de innovación educativa que están transformando la Universidad, lo cual se desarrolla en forma paralela y en ocasiones se contrapone al proceso de reforma universitaria. El objetivo del artículo es conocer y analizar esos cambios, examinando el papel de los actores en dichas políticas y lo que implica para la universidad la presión externa que tiene para adaptarse de mejor manera posible al mundo globalizado, lo que permitirá comprender el sistema de educación superior guatemalteco, su gobernanza, su desarrollo y su futuro.

Palabras clave

Reforma universitaria, transformación, innovación educativa, educación pública.

Abstract

The study of conflicts in higher education is becoming more and more pressing and it is therefore valuable to analyze the complexity behind the University of San Carlos around university reform. This article analyzes the curriculum restructuring and educational innovation projects that are transforming the University, which is being carried out in parallel and sometimes counterbalanced to the process of university reform. The objective of this article is to know and analyze these changes, examining the role of the actors in these policies and what it implies for the university the external pressure that it has to adapt better to the globalized world, this will enable us to understand the guatemalan higher education system, its governance, its development and its future.

Keywords

University reform, transformation, educational innovation, public education.

Introducción

Los espacios de diálogo en la Universidad de San Carlos parecen agotados. Cada cierto tiempo surgen nuevos conflictos por viejos temas y su resolución se pospone en el tiempo sin que se logre una solución adecuada a los problemas que se viven. El estilo en la solución de conflictos es recurrente, comisiones que discuten al margen de los actores principales, con representaciones disminuidas que se extienden en el tiempo y posteriormente se convierten en partes del sistema burocrático, sin que eso signifique avances reales en los temas ni en la concreción de las soluciones.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, hay en marcha procesos de innovación educativa que se implementan con prioridad y afectan las metodologías de enseñanza y los criterios de formación científica, legitimando prácticas en la gestión curricular y la docencia que trastocan directamente la organización académica y el currículo universitario.

Esto ha generado escepticismo entre los actores que impulsan los cambios al interior de la Universidad. Los profesores comparten su pesimismo con los estudiantes y ambos se adaptan a las circunstancias, pero al mismo tiempo se provoca malestar en algunos grupos estudiantiles,

debido a que las demandas de reforma no son atendidas con la celeridad del caso, y las expectativas sociales sobre la universidad son cada vez más variadas y exigentes (Cuevas, 2010); analizar dicho conflicto ayudará a comprender el entramado universitario, para asumir con conocimiento su transformación.

En ese proceso lo ideal sería no copiar modelos externos, sino impulsar la “universidad necesaria” (Ribeiro, 1967) que proclamó el antropólogo brasileño en sus tesis. Pues en esencia, la reforma universitaria busca la construcción de una nueva universidad, una transformación

que permita redefinir las relaciones de poder, el gobierno universitario, los conocimientos que se ponen a disposición de la sociedad y su papel en las actuales circunstancias para articular con la sociedad a partir del contexto y las necesidades sociales existentes, dentro del marco constitucional en que se desarrolla la universidad pública, la contribución a la solución de los problemas nacionales.

El problema manifiesto

En septiembre del 2010, el Consejo Superior Universitario y los Estudiantes por la Autonomía (EPA) firmaron un acuerdo político para poner fin a la toma de las instalaciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala. El problema en ese momento surgió por la resolución de la Corte de Constitucionalidad que reducía la participación de los estudiantes en la elección de los vocales profesionales. Según EPA, se atentaba contra el “derecho de los estudiantes a elegir los vocales primero y segundo de las juntas directivas, con el argumento de que los estudiantes deben votar por los estudiantes y los catedráticos por los catedráticos.” (Bejarano, 2019)

En julio del año 2019, nuevamente los estudiantes tomaron las instalaciones de la Universidad exigiendo frenar la política de privatización. El Colectivo Estudiantil Universitario CEU en conjunto con la Asociación de Estudiantes Universitarios y otros grupos políticos estudiantiles asumió el control del campus central y otras instalaciones universitarias para plantear 18 demandas. En pocos días estudiantes de los centros regionales se sumaron al paro y el conflicto se extendió. Para resolver el problema el Procurador de los Derechos Humanos participó como mediador y garante en el cumplimiento de los acuerdos.

Más recientemente, en el inicio de las actividades de huelga se produjo un incidente que llevó al rector al Congreso de la República, atendiendo una citación realizada por diputados de distintas bancadas por el tema de la violencia y la inseguridad existente en las actividades de Huelga de Dolores.

En estos conflictos los acuerdos alcanzados entre las autoridades y los estudiantes llevan implícito la realización de un proceso de reforma universitaria que no se ha concretado aún.

La reforma universitaria es un tema recurrente. Se viene hablando del mismo desde finales de los ochenta y principios de los noventa. En aquel tiempo, la represión de la época y la poca empatía que el tema generaba en las autoridades provocó que poco a poco se fuera diluyendo en comisiones burocráticas que no trascendía la discusión entre las élites sin encontrar causas para su concreción. Nuevamente, estos años se crearon comisiones de trabajo para darle cabida a la serie de planteamientos que ha dejado el acuerdo de entrega de las instalaciones de la Universidad sin que la reforma universitaria avance.

La incertidumbre que engloba estos conflictos en la educación superior no ha impedido que la transformación de la universidad pública se concrete. Dada la estructura legal, social y política de la Universidad, los cambios son lentos en algunos aspectos, pero no en otros. Todo depende de la composición del poder y los procesos educativos tienen una tendencia a la concentración del poder y al personalismo de determinada administración.

Uno de los argumentos esgrimidos por parte de los estudiantes era la privatización que desde la administración central se llevaba a cabo. Legalmente no se puede privatizar un bien público reconocido en la propia Constitución, pero si ciertos mecanismos que permitan, con la excusa del auto financiamiento, reducir el acceso de las personas a gozar de la educación superior como un derecho establecido sin que exista un pago de por medio. En otras palabras, la gratuidad se ha convertido en un derecho relativo. Sin embargo, no queda claro qué aspectos, programas o proyectos tienen esa tendencia y cómo se pueden visualizar otras soluciones a estos y otros problemas urgentes que merecen ser atendidos. En todo caso, la reforma universitaria se plantea como una disputa al poder y la forma de acceder al mismo, más no se aborda la problemática que genera la evolución que tienen los programas y su orientación, básicamente con una tendencia al mercado de trabajo bajo el manto de la teoría del capital humano y la utilización de la Universidad para fines políticos partidistas, ajenos completamente al quehacer educativo de la institución.

Abordaje del problema

En ese contexto el análisis del conflicto se hace en base a las nuevas funciones que la Universidad asume. En los centros universitarios hay un consenso sobre la función social que le corresponde. La declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI, promovida por la UNESCO plantea que la Universidad actual tiene de misión educar, formar y realizar investigaciones y su función social estaría dada por la promoción que hace de la cultura y los conocimientos que comparte.

En ese sentido, se investigó aplicando una metodología cualitativa del análisis del discurso, que permite distinguir el proceso, recoger datos, establecer creencias de los actores principales, valores, prácticas y comportamientos de un grupo social, pero siempre teniendo en cuenta lo que dicen los actores del proceso. El enfoque que se adoptó es socio crítico, lo que permite un acercamiento a profundidad de la Universidad y su problemática, dando un contexto al significado que los actores tienen sobre la problemática.

El análisis del discurso de los actores es otro factor importante en el desarrollo de la investigación y en la fiabilidad de los resultados. Por tanto, para el presente artículo el análisis se hará desde las bases discursivas de los sujetos educativos, analizando los discursos que inciden en los procesos de cambio a través del significado que producen cuando dialogan sobre la problemática y valoran sus puntos de vista (Foucault, 1980). Para ello se revisaron entrevistas con los protagonistas, estudiantes que participaron en la toma, decanos, estudiantes miembros del Consejo Superior y profesores, tanto en la primera toma de los estudiantes de EPA, como en la última con el CEU.

El discurso se convierte en la estructura de análisis. Las prácticas discursivas implican comprender el significado del hablante. En tal sentido, la realidad se construye a partir de prácticas discursivas (Bernstein, 1990) (Foucault, 1980) que generan los sentidos colectivos, en donde es necesario implementar un diálogo fluido y permanente con los principales actores del proceso educativo, con la finalidad de recolectar la

información pertinente a partir de sus relatos, descripciones y valoraciones, para darles posteriormente un significado que nos permita interconectar los procesos que ahí se generan y encontrar las relaciones causales que ello provoca.

El conocimiento sobre lo que sucede en la Universidad, sus conflictos y los significados que la narrativa de sus actores da, permite conocer las estructuras conceptuales en que están basadas las prácticas e ideas que las personas comparten desde sus propias creencias. Habermas a pesar de no haber desarrollado una “teoría discursiva” de la educación como tal, si reivindica las posibilidades de cambio social a través de la comunicación, y en ese sentido nos propone un esquema de comunicación y su relación con la educación (Habermas, 1998) que se utiliza aquí para analizar el comportamiento de los actores en el último conflicto que generó la toma de la Universidad.

El desarrollo del conflicto y sus actores

Pocas instituciones educativas mantienen un esquema de po-

der tan arraigado en tradiciones y mecanismos legales como las universidades públicas, más cuando estas tienen un estatus constitucional, como es el caso de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Por eso sus transformaciones son difíciles de llevar adelante y por eso sus procesos políticos en muchas ocasiones no encuentran soluciones radicales, sino más bien, suceden adaptaciones paulatinas.

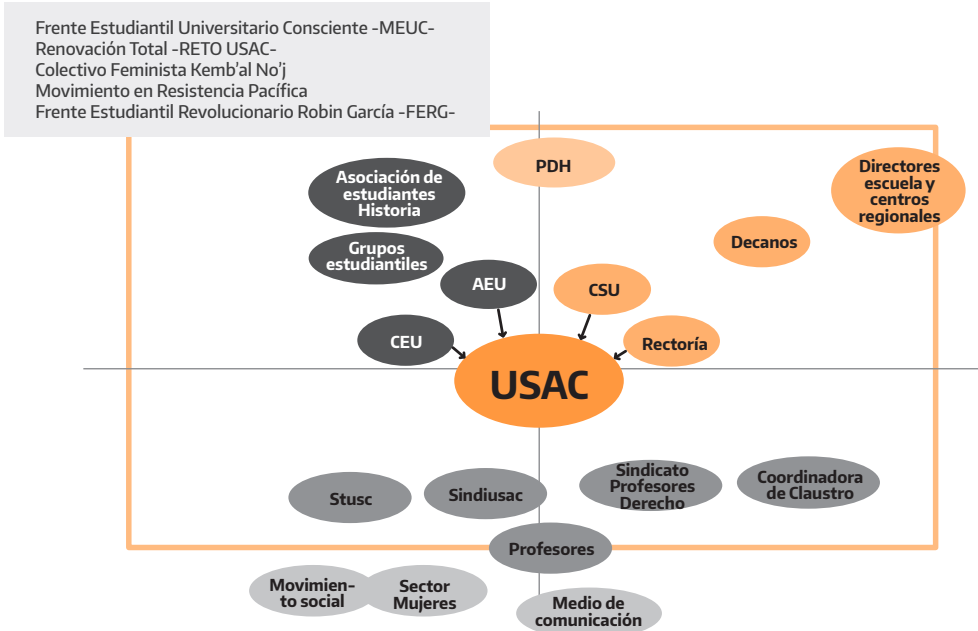
La disputa central es por el control del poder. En general las universidades son instituciones autoritarias, que tienen un sistema de gobierno complicado, pues, así como se parcializa el conocimiento, se departamentaliza el que hacer académico y se divide y aísla del ámbito administrativo como tal. En todo caso los mecanismos de control son lo que generan sinergias con todos los organismos integrantes de la Universidad.

En el conflicto actual los actores son los mismos, pero los protagonistas son otros. Estudiantes y autoridades enfrentados por diversos intereses y hasta ciertos puntos inéditos en sus reivindicaciones y accionar, no encuentran una causa para concretar dicha

reivindicación. Los profesores toman partido, pero en general son observadores. Las autoridades, que matizando cargos y responsabilidades son las mismas personas que estaban en el

2010 en algunos cargos al frente de la universidad en la actualidad.

En el último conflicto los actores se expresaron así:



Fuente: Tomado de Bejarano, 2019

Son grupos estudiantiles organizados y autoridades los que interactúan por sus demandas y visiones. Profesores y estudiantes en general, son espectadores.

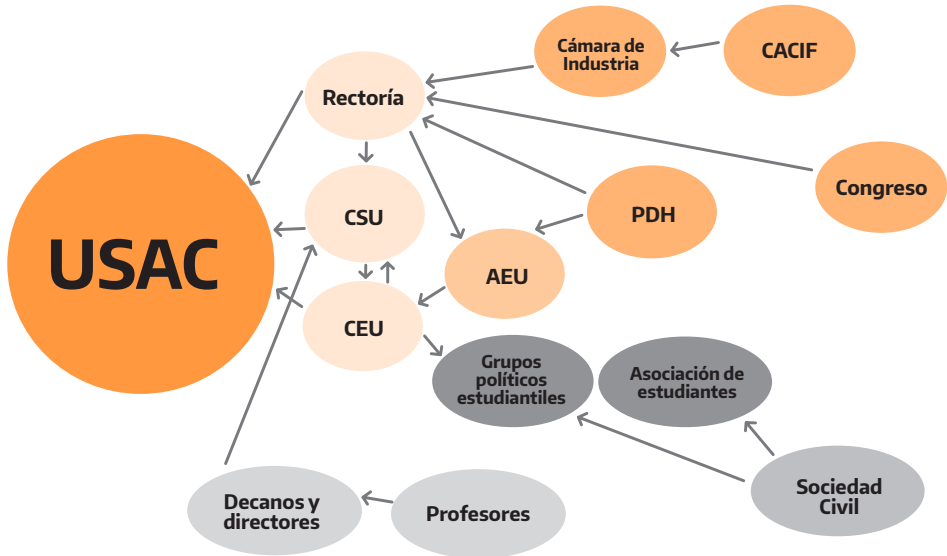
está reducida a la noción de autoridad (Clark, 1983). Otros autores se inclinan por pensar que el gobierno universitario imprime un modelo de gestión en donde el conflicto es parte del sistema de toma de decisiones (Slaughter, 2004). En este caso, la autoridad de la universidad se

De acuerdo a la teoría de la organización, la acción política al interior de las universidades

confronta con la autoridad que asumen los grupos estudiantiles, puesto que la verdadera autoridad, en este caso la Asociación de Estudiantes Universitarios, no

logra encajar aún con peso y autoridad en ese esquema.

En el último conflicto el mapa de poder se estableció de la siguiente manera:



Fuente: Tomado de Bejarano, 2019

El esquema anterior muestra que en la Universidad pública confluyen diversos intereses y se manifiestan todas las tendencias políticas. Las negociaciones y acuerdos, generan al mismo tiempo dilemas, tensiones y conflictos que dimensionan la com-

plejidad que existe en la toma de decisiones.

Llama la atención la poca participación de los estudiantes organizados a través de las Asociaciones Estudiantiles. El mayor peso de la toma, recayó en gran

medida en grupo político estudiantil. La Asociación de Estudiantes Universitarios aún no tiene el peso que requiere y por la historia reciente de cooptación que vivió dicha organización estudiantil, tampoco contó con el apoyo de las asociaciones de estudiantes de las distintas unidades académicas y se desconoce si existió un mecanismo de coordinación entre estos grupos, las asociaciones y los discursos que de ahí se dieron por parte de los líderes. En todo caso, existió un grupo importante de asociaciones estudiantiles que no activó en favor de la iniciativa. Otro grupo importante de estudiantes apostó por las autoridades.

Para los estudiantes el proceso de reivindicación es discontinuo, tanto en el tiempo, como por los protagonistas y sus demandas. La percepción y sus significados, sin embargo, se mantienen porque constituyen una alternativa viable al poder hegemónico dentro de la estructura de gobierno universitario.

Desde la perspectiva institucional, el cambio se puede generar a partir de orientar el rumbo educativo y no poniendo en cuestionamiento el poder y sus estructuras. De ahí se despren-

den por qué las autoridades siempre terminan cediendo a todas las demandas, pero que el fondo de la cuestión nunca avanza. El aparato de poder está construido para dos propósitos: Para los temas internos, propios de la academia, hay personal encargado y en los temas políticos externos a la academia, está el organismo colegiado.

Para alguno de los miembros del gobierno corporativo de la Universidad, estar en este grupo ha significado la entrada a la política nacional. La mayoría de rectores, si no todos, en los últimos 40 años han pasado de la rectoría a un puesto en la administración de gobierno. Sin mencionar los cargos públicos que son parte de la representación que la universidad tiene en distintas instancias del gobierno.

La educación no es más que el lugar en donde se refleja con mayor claridad la lucha por el poder en un espacio tan reducido y con unos fines tan definidos. Las exigencias sociales marcan la lucha por la hegemonía dentro de la universidad.

El planteamiento de la reforma universitaria conlleva un cuestio-

namiento al poder establecido. En ese contexto se desarrollan dos procesos de reforma, uno que va orientado al cogobierno y la lucha por la autonomía y el otro a la diversificación e innovación. Ambos procesos tienen el mismo sentido, pero generan diferentes conflictos.

El primero tiene vital importancia para mantener el predominio del carácter público de la institución, con lo que eso conlleva, gratuidad, autonomía y pluralismo. Manteniendo su importancia en el campo político en donde juega un papel de primer orden, tomando en cuenta las representaciones que tiene y las capacidades que el propio Estado le ha dado para generar, a partir de su posición académica, un posicionamiento político sobre la problemática nacional.

En el terreno de la innovación y la reestructuración basada en la idea de la calidad de la educación superior, la transformación es más a lo interno, basado en la actualidad en la teoría del capital humano. Dichos cambios tienen una lógica hegemónica orientada a la gestión. Lo que provoca menos resistencia al interior de las aulas y de las fa-

cultades y escuelas. En muchos casos porque hay una despolitización impresionante entre estudiantes y profesores. El pensamiento único neoliberal ha cambiado la lógica de las prioridades y las transformaciones educativas en gran medida se están dando a través de programas de innovación, siguiendo patrones externos como el Plan Bolonia, el Programa Tunning y los programas de acreditación.

Al analizar la reforma educativa desde el contexto de la innovación se tiene necesariamente que hablar de cambios a nivel académico, en el currículo, en los modelos pedagógicos y si cabe, en el campo administrativo. Esto no cuestiona el poder, ni su estructura orgánica. Sin embargo, esa misma estructura de poder, sí tiene la capacidad de orientar esos cambios, puesto que son los que en definitiva conducen dicha transformación.

Uno de los rasgos distintos de estos procesos constituye la orientación y su tendencia hacia la internacionalización y globalización del ámbito universitario, dado el papel creciente que tiene el conocimiento en la esfera de la economía. Por eso la lu-

cha ideológica que se configura en los espacios de la lucha de poder también se plasma en la transformación educativa, fundamentalmente a través de la teoría del capital humano.

Dicha teoría se utiliza convincentemente para la modernización de las estructuras universitarias. Las salidas laborales y la oferta de mano de obra calificada para una demanda específica, forman parte de los requisitos establecidos por las autoridades en materia de planificación educativa para la modificación de los pensum de estudio. No existe una exigencia más importante que los estudios de mercado; la planificación educativa en función del desarrollo científico y tecnológico no tiene el mismo peso, quizás tampoco la importancia del conocimiento y las esferas de abordaje, como el que requiere actualmente un estudio de mercado para determinar la existencia o no de determinadas carreras y/o materias o para la aprobación de un cambio curricular.

La reestructuración y la innovación educativa

A principios del 2000, una cartelera gigante al fondo de la pla-

za de los Mártires anunciaba el inicio del cambio curricular en la Facultad de Ingeniería. Un proceso que duró más o menos cinco años y que fue el inicio de la transformación educativa en varias facultades más, tomando como modelo el resultado de dicho proceso. Ese cambio buscaba entre otros objetivos adecuar las escuelas a las disposiciones del mercado laboral, a ser más “competitivo” al estudiante de San Carlos y abrir la posibilidad de internacionalizar las profesiones.

A partir de ahí, diversas facultades y escuelas impulsaron cambios curriculares de mucha envergadura. La Facultad de Ciencias Médicas, por ejemplo, pasó a tener un modelo de competencias, que posteriormente se estableció como norma dentro del propio Consejo Superior Universitario. Eso generó un cambio significativo en el proceso de enseñanza aprendizaje sin que nadie interviniera para oponerse o proponer algo distinto. Era la moda y se convirtió en ley.

Así llegamos a tener una organización académica que concentra las tareas de formación, impone un modelo o paradig-

ma de aprendizaje y genera un centralismo en la reproducción y renovación del currículo. Dicho ordenamiento, generado desde las instancias de la Dirección General de Docencia (la vicerrectoría académica) se convirtió en el mecanismo perfecto para el impulso de los cambios que se promovieron desde el poder. Su conceptualización, clasificación y orientación vienen de directrices que fueron fabricadas al amparo de resoluciones del Consejo Superior, un organismo desvinculado de las actividades educativas desde hace mucho tiempo.

Era un paquete de reformas que incluían proyectos de innovación, programas de adaptación y, sobre todo, fortalecer la adaptabilidad de las estructuras académicas a la moda a nivel internacional en materia de educación superior. Eso significó la adopción de nuevos mapas de aprendizaje, nuevos modelos para enfrentar la expansión de la educación superior y una manera, que resultó efectiva, de limitar el acceso aduciendo mejoramiento de la calidad educativa como el único propósito de crear un cuasi mercado de educación

privada, que a la postre permitió su expansión y crecimiento en desmedro de la función de la universidad pública.

Esto ha tenido consecuencias en los componentes principales de la Universidad. Los propios rasgos distintivos de la Universidad de San Carlos se fueron diluyendo en el tiempo y ahora se busca que los graduandos sean “competitivos en el mercado laboral”, sin definir con exactitud que se entiende con eso. Las formas de gobierno se mantuvieron como lo establece la ley, pero actúan como corporaciones al servicio de un centralismo que permite una ruptura drástica con el pluralismo democrático. Eso desvinculó la academia como tal, con la dirección y el poder de la Universidad.

El Consejo, el rector y los decanos dejaron de funcionar en función del desarrollo académico y se enfocaron en la incidencia a nivel nacional como función principal. Eso modificó por completo los rasgos que desde los años setenta se habían construido de una universidad vinculada a las demandas de la población que buscaba cumplir con el mandato constitucional de aportar en

la solución de la problemática nacional. La otrora reserva moral de la nación se convirtió en el fiel reflejo del deterioro moral de la institucionalidad pública.

Existe una tesis que sostiene que el Estado ha permitido la participación de las Universidades Públicas en el conflicto político nacional, no para que lo confronten, ni le disputen la hegemonía, sino en un contexto más amplio, ubicarse dentro de los parámetros impuestos por el sistema. En otras palabras, ha desactivado la lucha de clases para convertir a las universidades en aliados del Estado, dentro de las instituciones políticas del Estado (Ordorika, 2014).

Reflexiones finales

La universidad tiene un sistema sui géneris que posibilita las actividades propias de la institución, las cuales están organizadas jerárquicamente de acuerdo a la función que desarrolla, al mismo tiempo que conviven otros subsistemas que actúan con relativa

autonomía, pero siempre interrelacionados. Algunos de estos subsistemas son cerrados, pero otros son abiertos y ambos se encuentran en constante relación con el medio social, lo que provoca mucha permeabilidad de los conflictos externos a ella.

Sobre esa base, una nueva reforma universitaria debe construir un modelo alternativo en donde la transferencia de conocimientos sea un valor social, lo que implica que la universidad no debe ser competitiva, sino más bien, debe construir un sistema de cooperación que permita la integración en redes, la participación de las comunidades en los beneficios de la ciencia y la técnica y que la vida interna alcance un grado de democratización de sus estructuras que le permita ampliar los esquemas de poder.

Dentro del análisis de esa nueva institucionalidad universitaria es importante tener una base de complementariedad entre las micro aspiraciones individua-

les, que se manifiestan entre sus miembros, y las macro aspiraciones sociales, que existen en la sociedad en general. En ese marco de análisis, la utilidad que ofrece esa división es que permite entender cómo se da el acoplamiento entre la sociedad y la universidad, razón que posibilita al mismo tiempo entender el conflicto político en su interior.

Referencias bibliográficas

- Bejarano, B. (2019). *Análisis de Coyuntura: cierre de la USAC*. Guatemala: Escuela de Ciencias de la Comunicación.
- Bernstein, B. (1990). *Poder, educación y conciencia*. Barcelona: El Roure.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior*. México: Patria.
- Cuevas, L. (2010). *Modelo Curricular*. En L. Cuevas, *Modelo Curricular* (pág. 428). México: Praxis.
- Foucault, M. (1980). *El orden del discurso*. España: Cuadernos Marginales.
- Habermas, J. (1998). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Ordorika, I. (2014). Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización. (IISUE-UNAM, Ed.) *Perfiles educativos*(145), 122-140.
- Ribeiro, D. (1967). *La Universidad Necesaria*. California: Galerma.
- Slaughter, S. (2004). *Academic capitalism and the new economy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

Instrucciones a los autores

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

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

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

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

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.revistasguatemala.usac.edu.gt

www.revistaipn.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 marzo de 2020.
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 * Cristhians Castillo
Adrián Chávez * Darío Monterroso * Mario Rodríguez Acosta**

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



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

Catálogo



www.latindex.unam.mx



**2418
7679**



**2418
7616**

www.ipn.usac.edu.gt



ipnusac@gmail.com