

Año 9 ▶ Edición 31 ▶ Abril / Junio 2020



REVISTA

Análisis de la

REALIDAD NACIONAL

PROPUESTA

INCIDENCIA

BIEN COMÚN

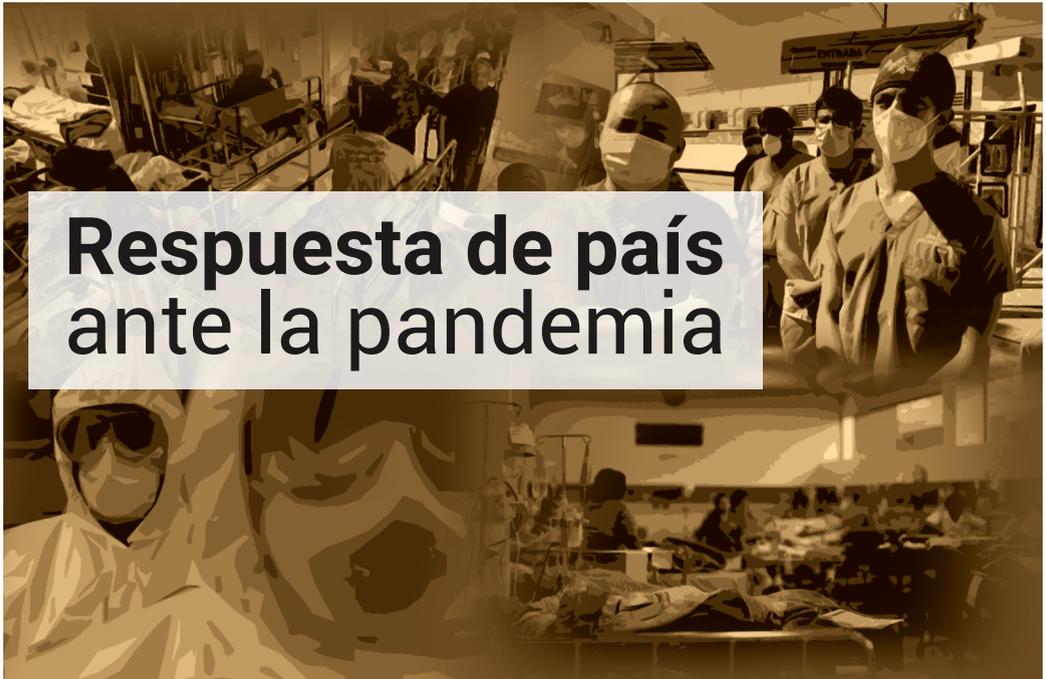


Catálogo

latindex

ISSN 2308-0779

Distribución gratuita



Respuesta de país ante la pandemia

Guatemala y
el cisne
negro global

La naturaleza
en tiempos del
coronavirus

Agricultura
familiar ante
la crisis de la
COVID-19

“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 31 Abril / Junio 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



IPNUSAC

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

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

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

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



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

AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA (USAC)

Murphy Paiz Recinos, Rector

Carlos Enrique Valladares, Secretario General

AUTORIDADES INSTITUTO PROBLEMAS NACIONALES (IPNUSAC)

Geidy Magali De Mata, Directora General

DIRECTOR DE LA 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

Steve Alexander Cano Ortiz

María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

DISTRIBUCIÓN

Vilma Peláez de Castillo (coordinadora)

Yony Colindres

FOTOGRAFÍAS

<https://lahora.gt/>

<https://nomada.gt/>

<https://www.prensalibre.com/>

<https://twitter.com/lared>

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

11 - 12

1 ANÁLISIS DE COYUNTURA

13

Guatemala y el cisne negro global

14

2 EL DESAFÍO DE LA PANDEMIA

29

La respuesta del sistema nacional de salud ante la pandemia

Adrián Chávez G.

30

La naturaleza en tiempos del coronavirus

Magaly Arrecis

55

COVID-19: Los desafíos para una economía en recesión

Edgar Balsells

70

La agricultura familiar y la crisis del COVID-19

Darío Monterroso

101

COVID-19: oportunidad para innovar el sistema de justicia

Lizandro Acuña

116

La resignificación del Estado a partir de la pandemia

Cristhians Castillo

135

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 Conjunction, 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.

CRISTHIAN 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 represen-

tative of the universities to the IN-COPAS 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 comuni-

dades. 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.

PRESENTACIÓN

Guatemala, como todo el resto del mundo, vive desde hace varios meses una situación inédita, marcada por la pandemia del COVID-19, para cuya contención y mitigación se han tomado medidas extraordinarias que impactaron la totalidad de la vida social, económica, política, educativa, cultural, deportiva y espiritual de la nación.

La que conocíamos hace no más de cuatro meses como vida normal se encuentra trastocada. Al momento de redactar estas líneas era aún incierto cuándo podrían iniciar, en nuestro país, las dinámicas que desde ahora se perciben como necesariamente distintas a lo que fue aquella “normalidad”.

Cuál será el sentido, profundidad y velocidades que tendrán los necesarios cambios para construir una “nueva normalidad”, es precisamente una de las mayores interrogantes a las que se aboca la sociedad guatemalteca, reflexión que está ocurriendo –en mayor o menor medida– también en otras reali-

dades igualmente conmocionadas por la pandemia.

Con el propósito de contribuir desde la academia a esa reflexión, esta edición impresa No. 31 de *Revista Análisis de la Realidad Nacional* fue pensada y sus artículos redactados para aportar visiones diversas sobre ángulos clave en la vida económica, social, de salud, política y ambiental del país. Quedan plasmadas en estas páginas las realidades vistas desde los inicios y las primeras semanas de la crisis del COVID-19, reflejan la vivencia de un momento peculiar que, muy probablemente, tendrá matices o precisiones una vez que esta publicación alcance

a llegar a los ojos de los amables lectores de nuestra revista.

Escritos básicamente desde el confinamiento, sin embargo, estos artículos mantendrán su vigencia reflexiva esencial, porque su mirada parte del estudio constante de una realidad nacional que es anterior a la epidemia de COVID-19. Precisamente, uno de los desafíos de fondo de los trabajos aquí reunidos es arrojar luz –cada uno en su especialización temática– sobre el engarce entre lo estructural y los componentes novedosos que incorpora este quiebre en la coyuntura na-

cional y global a la que estamos asistiendo.

Hasta qué punto logramos ese propósito quedará al juicio crítico de usted, amigo lector. Al poner a su disposición el producto de este esfuerzo académico, reiteramos que en la y los autores de los artículos, así como de quienes corren con las responsabilidades técnico-editoriales, prevaleció el ánimo de estar a la altura de la responsabilidad social de nuestra Universidad de San Carlos de Guatemala, concretada en su lema:

“Id y enseñad a todos”

Geidy De Mata
Directora del Instituto de Análisis
e Investigación de los Problemas Nacionales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Guatemala, junio de 2020.

I

Análisis de Coyuntura

Guatemala y el cisne negro global

El pasado 13 de marzo el presidente Alejandro Giammattei soltó la noticia que desde varias semanas antes el país estaba esperando con ansiedad: un pasajero procedente de Madrid fue detectado como el primer guatemalteco que, en territorio nacional, resultó contagiado por el nuevo coronavirus, causante de la enfermedad denominada COVID-19.

Así entramos a una pandemia cuyas consecuencias, nacionales, regionales y globales, empiezan a manifestarse y que con total propiedad se ha caracterizado como un “cisne negro” global. La figura metafórica del “cisne negro” ha alcanzado bastante difusión académica y periodística, luego de ser acuñada contemporáneamente por el economista libanés Nassim Taleb, quien en 2007 publicó un libro con ese mismo título. Según

synetiza Pablo Mira, académico argentino, también economista, “el Cisne Negro representa un suceso con tres propiedades. Primero, es un evento raro. Segundo, produce un efecto dramático en nuestra existencia. Tercero, es tan importante que no podemos evitar empeñarnos en buscarle explicaciones luego de que ha ocurrido”.¹

Aplicadas a la pandemia del COVID-19, de esas tres propie-

1. *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, n.º 25, segundo semestre/2011, pp. 405-410. Visitado el 17 de marzo de 2020 en <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v13n25/v13n25a21.pdf>

dades puede prescindirse –para los propósitos de este apunte– de la primera y la tercera, concentrándonos en la segunda cualidad: el efecto dramático que produce en las sociedades. Dramatismo que, en un mundo hiperconectado, se vive en tiempo real. De ahí la propagación del miedo y las compras de pánico. Pero también se vive como un hecho dramático en la vida cotidiana directa, inmediata, de las personas, las familias, las comunidades y las unidades económicas –formales e informales– en virtud de las disposiciones que las autoridades centrales del Estado tomaron, para contener la propagación nacional del virus y ganar tiempo para un escenario que, bajo las condiciones guatemaltecas, se ha venido confirmando como realmente catastrófico. De este modo llegamos al momento en que el cisne negro global se transforma en un cisne negro nacional, causando un quiebre traumático en la coyuntura del país y en la que, por lo pronto, se perfila como amenaza principal que Guatemala se enfile hacia una catástrofe humanitaria, donde se combinan una crisis sanitaria,

una crisis económica, social y ambiental, y una crisis sociopolítica e institucional profundizada.

La emergencia sanitaria

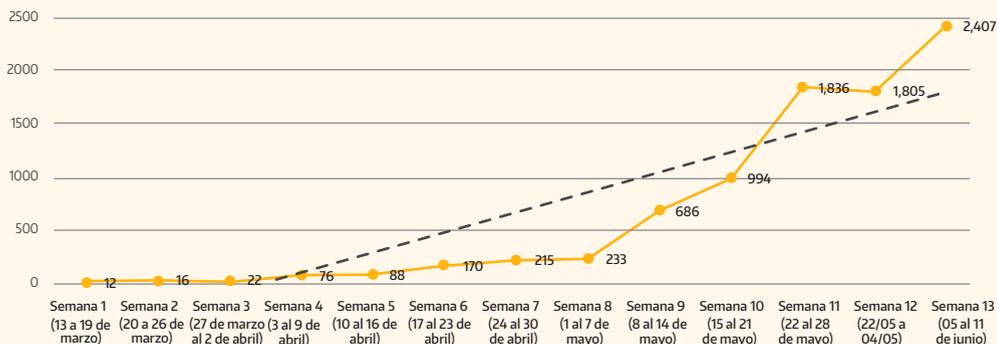
La identificación del primer paciente constituyó la prueba del ácido para las medidas preventivas aplicadas por el gobierno de Giammattei, y al mismo tiempo sería la señal para el escalamiento de disposiciones que incluyeron el cierre de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, la restricción de la llegada de visitantes extranjeros de los países afectados por la pandemia, la progresiva prohibición de actividades masivas, el cierre de centros educativos, el cierre de centros comerciales, la paralización del transporte público de pasajeros, hasta llegar al establecimiento, el 23 de marzo, de un toque de queda en todo el territorio nacional desde las 16 horas hasta las 4:00 am del día siguiente (después modificado desde las 18 horas hasta las 5 am del día siguiente) y jornadas de “cierre total” del país, todo al amparo de un decreto de estado de calamidad pública ratificado por el Congreso de la Repúbli-

ca el 12 de marzo, y que se ha prorrogado sucesivamente por el Legislativo según se van venciendo los términos establecidos.

La estrategia fue exitosa en cuanto al objetivo de contención, pues desde el apareamiento del primer caso, el 13 de marzo, hasta inicios de mayo la diseminación del virus fue lenta, permitiendo al gobierno completar algunas acciones adicionales de contención, entre ellas la puesta en operación de un hospital especializado (en el municipio de Villa Nueva) y de otros dos de campaña (en el Parque de la Industria, Guatemala, y en un centro de exposiciones de Quetzaltenango) y disponer e iniciar la instalación de otros tres en Petén, Escuintla y Zacapa (este último entró en operación el 15 de junio). Sin embargo la diseminación del virus se aceleró desde la primera semana de mayo, y prácticamente sin hacer escala en la fase de con-

tagio comunitario —en la cual aún es posible el seguimiento epidemiológico— el país se vio inmerso en una fase de mitigación que llevó a Giammattei a endurecer las medidas para propiciar el distanciamiento social a partir del viernes 15 de mayo: lo que él llamó “cerrar el país”, durante tres días, extendiendo el toque de queda, prohibiendo la circulación de todo tipo de vehículos y ordenando el cierre total de comercios, salvo las tiendas y abarroterías de barrio, hasta las 11 de la mañana. Esas medidas fueron atenuadas un poco en las semanas siguientes y en ese marco continuó acelerándose la propagación durante la segunda mitad de mayo y especialmente en la primera quincena de junio. En la Gráfica 1 puede apreciarse cómo durante marzo y abril es eficaz la contención, pero el dique se rompe en mayo, iniciando el ascenso hacia el pico del contagio, al cual no se había llegado a mediados de junio.

Gráfica 1
Evolución del contagio desde el primer caso
(casos nuevos por semana)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. <https://incyt.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/45ffb0c6b95c47eb830f7d7a657e872e>

La aceleración del contagio a partir de mayo empezó a sobrepasar la capacidad de mitigación por parte del sistema nacional de salud, pero la tendencia se hizo más grave a partir de junio, dado que durante la primera quincena de ese mes oficialmente se registraron más casos que todos los reportados a lo largo de mayo.

El núcleo duro de la estrategia de mitigación estaba constituido por la red de hospitales de cam-

paña (Tabla 1), que a la larga resultaría insuficiente para soportar la demanda de atención. El número de nuevas camas disponibles quedó rápidamente sobrepasado y la respuesta gubernamental fue la improvisación de salas o áreas COVID-19 en los dos grandes hospitales nacionales de referencia (Roosevelt y General San Juan de Dios), así como en los hospitales nacionales o regionales en cabeceras departamentales o municipales.

Tabla 1
Hospitales específicos para atender casos COVID-19

Nombre	# de camas	Lugar	Región	Habilitado
H. de Especialidades	200	Villa Nueva	Nacional / centro	Si
P. de la Industria	300	Guatemala	Nacional / centro	Si
Cefemerq	112	Quetzaltenango	Occidente	Si
Comando Aéreo Norte	112	Flores / Petén	Norte	No
Mega Plaza Estanzuela	168	Estanzuela / Zacapa	Oriente	Si
S. Nombre	112	Sta. Lucía		
		Cotzumalguapa / Escuintla	Sur	No
Total	1024²			

Fuente: elaboración con base en información partir de Fundación 2020 (2020) Política económica ante la crisis del COVID-19, e información periódística consultada por internet.

La tabla muestra que, al momento de redactarse estas notas, se tenía en operación cuatro nosocomios especializados, con una capacidad conjunta de 780 camas. Hacia el 14 de junio de 2020 el gobierno había informado de 7,573 casos activos, lo cual supone un déficit de 6,793 camas, que se trataba de paliar de la forma indicada: improvisando espacios COVID-19 en el Roosevelt, el San Juan de Dios y

otros hospitales del MPAS, rentando hoteles para la atención de personas positivas asintomáticas o leves, así como refiriendo pacientes afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el cual también acudió al recurso de albergar pacientes en hoteles. Asimismo, el MSPAS autorizó a hospitales privados a internar a personas infectadas. El punto aquí, más allá de la debilidad de informa-

2. En una entrevista publicada el 9 de mayo por la revista digital Plaza Pública, el directivo de la empresarial Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), Salvador Paiz, señaló que “nuestro sistema de salud tenía 8,100 camas. El 89% se mantiene ocupado en circunstancias normales. La cifra de camas disponibles era muy baja para afrontar esta crisis. Pero se han construido cinco hospitales nuevos con 1,920 camas. Es un incremento de casi el 25%”. <https://www.plazapublica.com.gt/content/paiz-siento-que-hemos-empezado-bajar-la-guardia-decir-que-no-estuvo-tan-grave>

ción disponible sobre las capacidades de atención existentes en el país,³ es que ostensiblemente el sistema hospitalario nacional resultó insuficiente para atender la epidemia.

La crítica situación en que se encuentra el sistema nacional de salud de cara a epidemia, sin embargo, no se refiere exclusivamente a la insuficiente infraestructura hospitalaria sino también a las condiciones en que están desarrollando su labor los trabajadores de la salud (médicos, enfermeras, auxiliares, laboratoristas y personal de intendencia), la llamada “primera línea de choque” en esta emergencia. La situación en el MSPAS puede resumirse en que trabas burocráticas, inexperiencia de las nuevas autoridades ministeriales y afanes por sacar tajada en los contratos de suministros sanitarios se han combinado en medio de la crisis, dando lugar a

casos extremos de paros laborales y renuncia de trabajadores de la salud por impago de sus salarios, agravada por recurrentes suspensiones de médicos, especialistas, enfermeras y paramédicos enviados a cuarentena por haber contraído la enfermedad (tal el caso del director del hospital Roosevelt, Marco Antonio Barrientos) o para descartar que así hubiese ocurrido.

Estas carencias desnudan la grave debilidad institucional del MSPAS, a las que se añade la inestabilidad en la cartera, donde fueron relevados tres viceministros: el primero el 20 de marzo (acusado por Giammattei de “ineptitud”) y los otros dos el 20 de abril, en este caso señalados de formar parte de una trama de corrupción (aunque uno de los destituidos, Rodolfo Galdámez Orellana, denunció que su relevo se debió a que no quiso prestarse a una compra millona-

3. Un informe de Index Mundi señala que Guatemala –antes de la pandemia– tenía menos de una cama de hospital por cada mil habitantes (0.6 camas por 1,000), ocupando el último lugar en la región latinoamericana y caribeña, y el puesto 168 de 178 países incluidos en esa estadística. Véase <https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=2227&l=es>

ria de mascarillas promovida por uno de los hijos del presidente de la República). El propio titular de la cartera, Hugo Monroy, se convirtió en blanco de críticas y la comisión de Salud del Congreso de la República llegó a demandar, el 10 de junio, su destitución. Lo mismo hizo, semanas antes, el Procurador de los Derechos Humanos, Jordán Rodas, al igual que hicieron por separado bancadas de oposición parlamentaria. La interpe-lación del funcionario ante el pleno del Legislativo estaba programada para la segunda quincena de junio.

La evolución ascendente de la epidemia ocurre, pues, en medio de un proceso evidente de colapso del sistema de salud pública, deterioro que se manifiesta en: a) saturación de los hospitales de campaña creados para atender a los infectados, retrasos en el inicio del funcionamiento de otros planificados e improvisación de áreas específicas en nosocomios que inicialmente no se había considerado para tal fin; b) falta de personal suficiente para atender a un número de pacientes que crece cada día, en

medio de la inconformidad de los trabajadores de salud por la falta de insumos y medicamentos, así como por la falta de certeza en sus contrataciones y por el impago de sus salarios; c) limitada capacidad de seguimiento epidemiológico, comenzando por la centralización y la restringida capacidad de realización de pruebas a posibles contagiados; d) erráticas y confusas disposiciones gubernamentales en relación con las restricciones a la movilidad social (especialmente lo ocurrido con el “cierre total” del país del 15 al 17 de mayo, y en los siguientes dos fines de semana, que alentaron aglomeraciones que, paradójicamente, se pretendía evitar).

A lo largo de los tres primeros meses de la epidemia se extendió ampliamente la impresión de que el gobierno carecía, a pesar de sus declaraciones en contrario, de un plan para enfrentarla. El manejo de la parte sanitaria de la crisis parece haber sido percibida por Giammattei como una oportunidad para legitimar su rol presidencial, aprovechando mediáticamente su condición de médico y cirujano (profesión

que en realidad ejerció poco tiempo), con el efecto de dejar en segundo plano las funciones del ahora cuestionado Monroy. Pero, a la larga, las medidas presidenciales provocaron oleadas de críticas por lo que se percibe como una cadena de improvisaciones y carencia de un plan de contingencia. Las reiteradas declaraciones de Giammattei sobre las “difíciles decisiones” que debe tomar “en soledad”, parecen confirmar una gestión de la crisis centralizada en la persona del presidente, quien se presenta no solo como concentrador de la información, sino sobre todo como el poseedor de cierto tipo de sabiduría –con fuertes dosis de mesianismo cuasireligioso– que permitirá “salvar al país” y “derrotar a la enfermedad”.

Ese triunfalismo verbal contrasta con la realidad de la expansión de la epidemia, erosionando la credibilidad presidencial. De ahí que, en un aparente acto de realismo profesional y político, Giammattei decidió crear la Comisión Presidencial contra la COVID-19 (Coprecovid), a cuyo frente decidió nombrar a Edwin Asturias, un connotado epide-

miólogo residente en Estados Unidos, y a quien acompañarían los también médicos Eduardo Arathoon y Hugo Pezzarossi (quienes, a una semana de instalada, renunciaron a formar parte de ella).

En medio de ese panorama crecientemente caótico, fue aumentando el número de personas fallecidas a causa del COVID-19, pasando de 18 decesos reconocidos el 30 de abril, a 108 admitidos el 31 de mayo, y a 384 fallecimientos el 14 de junio. Comparada con otros países de la región centroamericana, la curva de muertes a causa de la epidemia resulta preocupante para Guatemala que ya se encuentra en segundo lugar regional por el número de víctimas mortales

Todo lo anterior se refiere a las complicaciones relativas al manejo de la epidemia de COVID-19, pero la situación –en términos de la salud pública– es mucho más dramática y hace temer una catástrofe sanitaria de grandes proporciones. El punto de partida es que para atender la emergencia del nuevo coro-

navirus se cerraron las consultas externas de los hospitales, la disponibilidad de camas para atender a pacientes con otras enfermedades también se ha reducido drásticamente y el personal de los servicios de salud pública está básicamente concentrado en la vigilancia epidemiológica del COVID-19, desatendiendo otras áreas. En esas circunstancias, por ejemplo, se ha informado sobre el alarmante aumento de casos de desnutrición infantil aguda, que llegó a 15 mil 615 casos en menores de cinco años de edad durante la semana epidemiológica 21 (17 al 23 de mayo), frente a 6 mil 189 casos en igual período de 2019, para un crecimiento interanual de 252 por ciento. De acuerdo con información del MSPAS, la tasa de prevalencia pasó de 26.8 en mayo de 2019 a 67.6 por diez mil en mayo de 2020.

La dimensión socioeconómica del desastre

El costo que el país ha debido pagar por las medidas de distanciamiento social y paralización

de las actividades económicas es alto, especialmente para aquella parte de la población económicamente activa (PEA) que sobrevive dentro de la economía informal: alrededor del 70 por ciento. También golpea al otro 30 por ciento, cuya gran mayoría son trabajadores dependientes de un salario en unidades económicas pequeñas, medianas y grandes, también afectadas por el paro. De este modo, el país se encuentra entre las pinzas formadas por un mayúsculo problema de salud pública y una recesión económica que dejó de ser ya una amenaza para convertirse en una dramática realidad. Dramatismo que deviene de la previsible agudización de la situación estructural de pobreza, hambre y otras condiciones de vida nугatorias de elementales derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La economía familiar y la comunitaria han sido las más inmediatamente sensibles a los efectos del confinamiento. Caída de las fuentes de ingresos (vía la participación en la economía informal, en la producción agrícola familiar o vía salarial dentro

o fuera de la economía formalizada), desempleo, reducción dramática de la capacidad de consumo, aumento de la mendicidad y proliferación de personas portando banderas blancas (en señal de que están pasando hambre), son algunas de las manifestaciones más visibles de la dislocación de las actividades económicas.

De acuerdo con estimaciones del Banco de Guatemala las áreas más afectadas son las de Actividades de alojamiento y de servicios de comidas, construcción, explotación de minas y canteras, transporte y almacenamiento, industria manufacturera, actividades inmobiliarias y actividades de servicios administrativos. El resto de las actividades que integran el producto interno bruto (PIB) también fueron revisadas a la baja pero sin llegar a valores negativos; las únicas actividades que tendrían crecimiento por encima de los cálculos pre covid-19 son las de administración pública y defensa y salud. En conjunto, el Banco Central estima que el PIB tendrá un resultado de -1.5 % al terminar 2020. Sin embargo, una proyección hecha

en abril por el Departamento de Problemas Nacionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, calculó un PIB de -2.0 % en el peor escenario, en tanto que la CEPAL cree que en la región centroamericana puede haber contracciones de entre -3 % y -4%.

Los expertos también visualizan con pesimismo el comportamiento de las finanzas públicas que, como consecuencia de la contracción de la actividad económica, tendrán una sensible reducción de los ingresos tributarios y un aumento del déficit fiscal como resultado de la caída de la recaudación tributaria y el crecimiento de la deuda del Estado, a la cual tuvo que acudir de manera extraordinaria para financiar programas de asistencia de emergencia para trabajadores cesantes, personas de la economía informal y empresas. En total, el Congreso de la República aprobó erogaciones adicionales por Q 19 mil 805 millones.

Aunque tanto el Ejecutivo como el Legislativo fueron ágiles para

diseñar y aprobar esas erogaciones extraordinarias (sobreponiéndose a una ortodoxia económica que desde la reforma constitucional de 1993 limitaba la potestad del Banguat de financiar directamente al Estado) los efectos esperados no llegaron a concretarse durante el trimestre, en virtud de las muy reducidas capacidades de implementación mostradas por los ministerios e instituciones encargadas de canalizar los recursos a los beneficiarios. Los programas empezaron a aplicarse en realidad a partir de mayo, con un nivel muy bajo de ejecución que se fue superando a lo largo de junio. El resultado de esos retrasos –atribuibles a deficiencias burocráticas arraigadas– fue que la asistencia económica llegó tardíamente a sus destinatarios, haciendo cada vez más difícil a la población sobrellevar la merma de los ingresos y el paro de la actividad económica. Se perdió el sentido de la oportunidad como resultado de la disfuncionalidad y la crisis de institucionalidad del Estado.

Por lo que toca a los efectos económicos externos de la crisis por

COVID-19, la más destacada es la contracción de los ingresos de divisas por la reducción del monto de las remesas familiares enviadas por guatemaltecos residentes en el extranjero (especialmente en EE. UU.) y por la caída de las exportaciones causada tanto por la merma de la demanda foránea de los bienes exportables guatemaltecos, como por la reducción de los precios de los productos tradicionales del sector primario (café, azúcar, aceite de palma africana, banana).

En cuanto a las remesas familiares cabe decir que durante marzo y abril se produjeron significativas reducciones en comparación con los mismos meses del año anterior, y también respecto de enero y febrero de 2020, lo cual hacía temer una caída en mayo. Pero no ocurrió así: si bien el monto de las remesas en ese mes no llegó a igualar al de mayo de 2019, tuvo un repunte en comparación con los dos meses precedentes, lo cual revirtió la tendencia declinante temida. Hasta el 31 de mayo, de acuerdo con las cifras reportadas por el Banguat, el in-

greso total de remesas familiares solamente había tenido una reducción del 3.16 por ciento en comparación con los primeros cinco meses de 2019. El comportamiento de esta variable es crítica no solamente por el impacto que los envíos de dólares tienen sobre la macroeconomía sino, sobre todo, en la atenuación de la pobreza en la mayoría de regiones del país y el mantenimiento de cierta capacidad de consumo de amplias franjas de la población. En un panorama doméstico como el ya descrito por la paralización de la economía y la contracción del ingreso de miles de familias, la drástica caída de las remesas sería catastrófica, pues provocaría un efecto combinado que lanzaría a la extrema pobreza a miles de personas que ya actualmente viven en condición de pobreza.

En la cuerda floja de la (in)governabilidad

El 14 de junio de 2020 se cumplieron cinco meses desde que Alejandro Giammattei asumió la primera magistratura del país; el mismo tiempo lleva instalada, también, la novena legislatura; y

un día menos tienen de haberse instalado las 340 corporaciones municipales. En pocas palabras, estamos hablando de una institucionalidad que no ajusta aún los seis meses, pero la vida no dio tregua a esas recién estrenadas administraciones, las cuales se hicieron cargo de un Estado gravemente minado por la crisis política e institucional que aqueja al país desde mucho antes de abril de 2015.

La emergencia hizo más visible la consolidación de una alianza entre un gobierno de claro signo conservador con algunos segmentos del empresariado tradicional, alianza favorecida por las debilidades de una sociedad civil atomizada y una no menos precaria oposición política de tinte reformista, fragmentada y con limitado margen de incidencia parlamentaria. La débil orientación social en la aplicación de las disposiciones de emergencia, confirma no solamente que se consolidó la base parlamentaria del gobierno de Giammattei, sino que este se encuentra sumamente atado a una visión pro empresarial que pretendería hacer recaer la carga principal de los efectos

de la paralización del aparato productivo sobre las espaldas de los trabajadores.

Inmerso el país —ahora sí— en la fase más complicada de la epidemia, con una curva ascendente de los contagios y con múltiples indicios de agotamiento social y económico a causa de las medidas de contención y mitigación de la enfermedad, un signo relevante del acontecer nacional es la multiplicación de las señales que hacen volver la mirada hacia los riesgos para la gobernabilidad democrática del país. Teniendo como trasfondo una sorda confrontación entre los partidarios del mantenimiento (o aun el endurecimiento) de las medidas de confinamiento y paralización de la actividad económica, y aquellos que se pronuncian a favor de “devolver la libertad” restringida por el estado de calamidad pública, el país se bambolea entre un cierre parcial y la presión de la realidad socioeconómica que empuja a millones de personas a “buscar la vida”, porque a estas alturas de la emergencia las instituciones del Estado siguen dando muestras de incapacidad

para ejecutar los programas de asistencia económica acordados por el Congreso de la República a finales de marzo pasado. La cuestión se plantea en términos muy claros: no se le puede pedir a las personas permanecer encerradas en sus casas si el Estado ha sido incapaz de proveer la asistencia prometida para resistir la merma de los ingresos.

Si a eso se agregan las disposiciones erráticas del gobierno y las graves fallas de comunicación en que personalmente ha incurrido el presidente Giammattei, resulta fácil comprender el deterioro en el clima de la convivencia social y el aumento de tensiones que han llegado a niveles verdaderamente candentes. Tal es el caso, por ejemplo, de la confrontación entre pobladores de San Francisco el Alto (Totonicapán) y contingentes de la Policía Nacional Civil (PNC), ocurrida el 16 de mayo cuando los primeros hicieron un bloqueo carretero para impedir la circulación de vehículos que transportaban productos de grandes empresas. Por las mismas razones hubo protestas comunitarias en el cruce vial conocido como Los

Encuentros, en el departamento de Sololá, en la misma fecha. Esas y otras expresiones de descontento en pueblos indígenas —que el gobierno trató de apaciguar rectificando o aclarando la información sobre limitaciones al transporte de alimentos perecederos— denotan tensiones sociales bastante profundas enlazadas con reivindicaciones de carácter étnico, ahora impregnadas de connotaciones clasistas relativamente novedosas.

Aunque el gobierno se ha cuidado de no referirse a esos simbólicos incidentes, no ha faltado quien llame a sospecha por el establecimiento del estado de sitio y la ocupación policial-militar de tres municipios del departamento de Sololá: Santa Catarina Ixtahuacán, Nahualá y Santa Lucía Utatlán, decretada el sábado 30 de mayo. Si bien el conflicto entre habitantes de los dos primeros municipios se remonta a muchas décadas atrás, en el ambiente de tensiones sociales descrito no deja ser llamativo que se haya “activado” precisamente después de los conatos de “desobediencia” ocurridos en una región donde las autoridades an-

cestrales se han mostrado muy activas e influyentes en la convocatoria de movilizaciones sociales. Si bien los acontecimientos en esa región del occidente del país son los más sobresalientes, por el contexto descrito, no son los únicos. Incidentes con características diversas —pero que denotan la existencia de una pradera seca susceptible de incendiarse— ocurridas en Malacatán, San Marcos, y en San Ildefonso Ixtahuacán, Huehuetenango. El denominador común en ambos municipios es la resistencia de los pobladores a acatar las disposiciones de orden sanitario, las cuales —cabe reiterarlo— aluden a un estrés social propenso a diversas formas de desborde de la gobernabilidad.

A su modo, con un contenido de clase distinto y con un alto grado de anclaje ideológico conservador, esa propensión desestabilizadora se puso de manifiesto también en una peculiar “manifestación” motorizada realizada el jueves 28 de mayo en la ciudad de Guatemala. A ella acudieron, principalmente, personas de condición económica desahogada y activistas de co-

rientes “libertarias”, varios de los cuales también promovieron la denuncia de un “fraude electoral”, luego de los comicios generales de 2019.

En resumen, a medida que se prolonga el confinamiento y la parálisis económica, se hacen evidentes los síntomas de una complicada (in)governabilidad, frente a los cuales se producen respuestas típicamente represivas –como el estado de sitio en Sololá–, pero también aparecen positivos pasos hacia el establecimiento de canales de comunicación entre el gobierno y

la sociedad, que aún no llegan a madurar. La reuniones que el presidente Giammattei sostuvo el 22 de mayo y el 5 de junio con personalidades representativas de la diversidad social del país, así como la convocatoria que el vicepresidente Guillermo Castillo ha realizado a mesas de trabajo con participación de las “mentes brillantes” de la nación, son signos alentadores de que el país puede encontrar rutas hacia la preservación de la gobernabilidad democrática. Sin embargo, la reiterada experiencia histórica de Guatemala confirma que una golondrina no hace verano.

2

El desafío de la pandemia

La respuesta del sistema nacional de salud ante la pandemia

Adrián Chávez G.

Resumen

Desde el surgimiento de la pandemia en la ciudad de Wuhan hasta su llegada a Guatemala ocurrieron una serie de acontecimientos que coincidieron justamente con la etapa final del proceso de transición política y el arribo de un nuevo equipo administrativo al gobierno. En el presente artículo se hace un primer acercamiento de análisis a la respuesta del Sistema Nacional de Salud (SNS) ante la pandemia del COVID-19 y se van identificando los principales desafíos presentados durante el desarrollo de cada una de sus etapas. Para hacerlo se partió de una breve revisión de la organización y la capacidad instalada del SNS y se corroboró que previo a la llegada del COVID-19 la capacidad del sistema estaba ya desbordada, por lo que su capacidad de respuesta ante esta amenaza es limitada. Se hizo un análisis rápido de las fases de preparación y respuesta definidas por la OMS y un análisis cronológico de los hechos acontecidos y de las políticas adoptadas durante las fases de preparación y contención de la epidemia, para determinar así las principales características de la respuesta del SNS guatemalteco frente a esta amenaza.

Palabras clave

Pandemia, COVID-19, respuesta del sistema de salud, preparación, contención.

Abstract

From the emergence of the pandemic in the city of Wuhan to its arrival in Guatemala, a series of events took place that coincided precisely with the final stage of the political transition process and the arrival of a new administrative team to the government. This article makes a first analysis approach to the response of the National Health System (NHS) to the COVID-19 pandemic and identifies the main challenges presented during the development of each of its stages. To do so, it was based on a brief review of the organization and installed capacity of the SNS and it was confirmed that prior to the arrival of COVID-19 the system capacity was already overwhelmed, so its responsiveness to this threat is limited. A rapid analysis of the preparedness and response phases defined by WHO and a chronological analysis of the facts and policies adopted during the preparedness and containment phases of the epidemic were carried out to determine the main characteristics of the Guatemalan SNS's response to this threat.

Keywords

Pandemic, COVID-19, health system response, preparation, containment.

Introducción

En la parte introductoria del artículo COVID-19: ¿Estamos preparados?, publicado en la edición 181 de la modalidad virtual de la Revista de Análisis de la Realidad Nacional del IPNUSAC, se publicó una figura que agrupaba la serie de acontecimientos desarrollados a partir del primero de diciembre del 2019, fecha en la que se registra el primer caso de COVID-19 en la Ciudad de Wuhan. Desde ese momento, el COVID-19 empezó a acaparar la atención mediática que se exacerbó a partir del 21 de enero, fecha en que se registra el primer caso en los EE. UU. y en el continente americano.

El 30 de enero la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce al COVID-19 como un riesgo para la salud pública de interés internacional y fue hasta el 11 de marzo, cuando se le reconoce como una pandemia, dos días antes del 13 de marzo, día en el que se registra el primer caso de coronavirus en Guatemala.

Estos acontecimientos que coincidieron justamente con la etapa final del proceso de transición política más largo de la historia guatemalteca y el arribo de un

nuevo equipo administrativo al gobierno, el cual tuvo un tiempo suficiente para consolidarse como equipo y apropiarse de los procesos administrativos, mientras estuviera al tanto de los hechos que estaban aconteciendo a nivel mundial.

Desde el 13 de marzo, el gobierno de Guatemala fue escalando las medidas de contención a fin de impedir una propagación catastrófica, pero pese a los esfuerzos generados hasta el día de hoy el avance de la epidemia pareciera incontenible.

La Gráfica 1 muestra información actualizada al 26 de mayo de 2020 de la evolución de los

casos confirmados y las fases de la epidemia.

Gráfica 1. Evolución de la pandemia y sus fases. Guatemala 2020



Fuente: Elaboración propia

En el presente artículo se hace un primer acercamiento de análisis a la respuesta del Sistema Nacional de Salud (SNS) ante la pandemia del COVID-19 que amenaza con terminar de socavar la limitada capacidad del SNS, alterar la estabilidad financiera y macroeconómica y seguir profundizando los problemas económicos, laborales, sociales, educativos y de salud que enfrenta la población guatemalteca y se van identificando los principales desafíos presen-

tados durante el desarrollo de cada una de sus etapas.

De la respuesta del sistema nacional de salud

Para hacer una aproximación objetiva de la repuesta del Sistema Nacional de Salud es necesario partir con un breve análisis de la organización y la capacidad instalada del mismo, la cual se resume en la siguiente Tabla.

Tabla 1. Organización y capacidad instalada del SNS

SISTEMA NACIONAL DE SALUD	
SISTEMA PÚBLICO	SISTEMA PRIVADO
<p>El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) es a quien le corresponde asumir el rol rector y la atención de todos los guatemaltecos. Cuenta con 1165 puestos de salud, 278 Centros de salud "B", 55 Centros de salud "A" y 45 hospitales.</p> <p>El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), institución autónoma que brinda atención a personas vinculadas a la economía formal. Cuenta con 24 hospitales, 3 salas anexas, 3 consultorios, 11 puestos de salud y 45 unidades integrales.</p> <p>Sanidad Militar que brinda atención a población militar y a sus familias. Cuenta con 1 hospital y 6 unidades médicas.</p> <p>Policía Nacional Civil que brinda atención a las fuerzas de seguridad pública y a población privada de libertad. Cuenta con 1 hospital y 22 Clínicas.</p> <p>Municipalidades que de manera autónoma han ido construyendo su propia red de servicios.</p>	<p>La empresa privada, que es una extensa red de clínicas, sanatorios y hospitales que brinda atención en dos modalidades, la atención directa o la prestación de servicios a través de aseguradoras. Cuenta con 3 969 clínicas, sanatorios y hospitales.</p> <p>Las Organizaciones No gubernamentales, que mantienen proyectos que incluyen clínicas o farmacias comunitarias.</p> <p>Clínicas parroquiales, administradas por la iglesia.</p> <p>La red comunitaria, que aglutina a una extensa red de abuelas comadronas, parteras y terapeutas maya populares que tradicionalmente brindan atención dentro de las comunidades.</p>

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con información oficial, el SNS cuenta con 0.6 camas/10000 habitantes distribuidas entre los servicios de salud públicos y privados. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que la mayoría de los servicios de salud se encuentran localizados en el departamento de Guatemala o en los cascos urbanos de algunos municipios.

En cuanto al recurso humano, el MSPAS cuenta con un total de 60475 trabajadores y el IGSS reporta 10925 trabajadores dedicados a las actividades de salud. Aunque de momento no se tiene información de la cantidad de trabajadores en los demás proveedores de servicios, informes internacionales reportan que el país tiene 0.4 médicos por cada 1000 habitantes y que al igual que los servicios de salud están concentrados en el departamento de Guatemala y en las áreas urbanas.

Pero la limitada cantidad de infraestructura y personal, no son el único problema, Guatemala es el país de la región que menos invierte en salud pública. El gasto asignado al MSPAS no su-

pera el 1.2% del producto interno bruto y la distribución presupuestaria termina reproduciendo las inequidades del sistema, lo que ha mantenido al sistema público en una constante crisis.

Como es de suponerse, la cobertura real del SNS es limitada y existe un conjunto de barreras geográficas, sociales, culturales y económicas que impiden a la mayoría de la población acceder a los servicios de salud, situación que se agrava especialmente en las áreas rurales, habitadas “casualmente” por la mayor cantidad de población indígena y pobre.

Lo anterior demuestra que previo a la llegada del COVID-19, la capacidad del sistema nacional de salud ya estaba desbordada y que su capacidad de respuesta ante esta amenaza es limitada.

De la preparación y la respuesta

El COVID-19 es una enfermedad nueva con características propias, por tanto, no existe una estrategia de respuesta definida para afrontarla. Sin embargo,

la Organización Mundial de la Salud, basada en la experiencia recopilada en pandemias previas como la de la influenza, ha propuesto una serie de fases y acciones para que los países del

mundo cuenten con algún referente que les permita organizar acciones de preparación y respuesta para afrontar este tipo de amenazas.

Tabla 2. Preparación y respuesta ante una pandemia

Preparación	<ul style="list-style-type: none"> • Se adoptan acciones ante la posibilidad de que llegue al país • Se establecen hospitales para la atención de casos futuros y un protocolo sanitario en los puntos de ingreso al territorio como fronteras y aeropuertos.
Contención	<ul style="list-style-type: none"> • Se identifican los casos importados. • Aplican protocolos de aislamiento punto las medidas de prevención de contagio más enfáticas: distanciamiento social lavado de manos.
Mitigación	<ul style="list-style-type: none"> • Aparecen casos locales que no viajaron algún país infectado o no tienen nexos epidemiológicos con casos importados. • La cuarentena es obligatoria se convierte en una medida aplicar.
Transmisión sostenida	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una dispersión comunitaria y crecen los casos confirmados de manera exponencial. • Evita que la curva se acelere y se restringe la movilidad en el país.
5 y 6	<ul style="list-style-type: none"> • Los contagios se salen de control y en su pico más alto. • Se prohíbe la movilidad por completo

Fuente: OMS

La Tabla 2 resume las fases de preparación y respuesta descritas por la OMS. Para cumplir con los objetivos de este artículo se hará un análisis descripti-

vo y crítico de las acciones del Sistema Nacional de Salud durante la fase de preparación y contención, a partir del análisis de los eventos destacados en las siguientes tablas.

Fase de preparación

La Tabla 3 describe los principales hechos acontecidos durante la fase de preparación de la pandemia.

Tabla 3. Fase de preparación

Febrero

- 20 Se publicó el Plan para la prevención, contención y respuesta a casos de COVID-19 en Guatemala, con el propósito de estandarizar la respuesta de salud pública frente a la amenaza epidemiológica, en el que se establecen una serie de lineamientos. Se publica un inventario de los recursos disponibles y se listan un conjunto de componentes y actividades a desarrollar en términos de vigilancia y control epidemiológico, manejo y tratamiento de casos sospechosos y laboratorio. Se define un conjunto de actividades a desarrollar a nivel de redes locales y se anexan una serie de procedimientos técnicos importantes.

Marzo

- 03 Se habilitó el hospital de Villa Nueva para la atención de pacientes con COVID-19, el cual, de acuerdo con las autoridades, cuenta con una capacidad para la atención de 200 pacientes.
- 05 Autoridades del MSPAS aseguraron que la red hospitalaria está preparada para atender posibles casos de COVID-19.
- 06 Se publica el Decreto Gubernativo que declara el Estado de Calamidad, restringiendo desde ya y sin la existencia de casos confirmados, derechos constitucionales; ordenando la ejecución del Plan de prevención, contención y respuesta a causa del COVID-19; limitando la locomoción en áreas afectadas; estableciendo precios mínimos y máximos de suministros y ordenando la asignación y traslados presupuestarios para que las unidades ejecutoras tengan recursos financieros necesarios para la implementación del plan.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis crítico de la fase de preparación en Guatemala

La fase de preparación conllevaba desarrollar acciones que coadyuvaran a desarrollar las capacidades para garantizar una adecuada respuesta del SNS. En este sentido se hablaba de la preparación de protocolos. Esta fase fue abordada adecuadamente por el MSPAS al desarrollar junto a la OPS, el Plan para la Prevención, contención y respuesta a casos de COVID-19. Este plan resulta bastante amplio y completo. Sin embargo, siendo el MSPAS el ente rector de la salud pública guatemalteca, es de reconocer que el mismo está diseñado para guiar la respuesta a nivel institucional y que no constituye un instrumento que aporte mucho a la conducción de la respuesta a nivel nacional.

La declaración del Estado de calamidad llamó la atención, primero porque de acuerdo con las declaraciones de las autoridades de salud desarrolladas horas antes, el MSPAS contaba con todos los recursos para hacer frente a la pandemia y no había razón de

declarar un Estado que facilitara la adquisición de insumos. Segundo, porque en el Congreso de la República era manifiesto el interés de discutir leyes que beneficiarían intereses particulares y que la suspensión de garantías constitucionales incluidas dentro del Decreto mermaría cualquier posibilidad de manifestación del rechazo ciudadano. Y tercero, porque no había razón de limitar la locomoción interna cuando ni siquiera había un caso registrado en el país.

El Hospital de Villa Nueva estaba funcionando de manera parcial, es decir, no es un hospital que se desarrolló para esta contingencia, sin embargo, el personal contratado en el mismo era poco y las instalaciones prácticamente nuevas, por lo que se considera acertada la idea de convertirlo en un hospital de referencia para la atención de pacientes infectados con COVID-19. Desafortunadamente, la cantidad de camas que aporta no se consideran suficientes para la contingencia.

Otra cuestión necesaria en esta fase es que el personal de salud

se encontrara lo suficientemente capacitado y que contara con los insumos y el equipo de protección personal (EPP) requerido para atender a pacientes con COVID-19, sin poner en riesgo su propia salud.

En este sentido, es importante tomar en cuenta que justo antes de finalizar la fase de preparación, se desarrolló un sondeo para obtener un primer panorama acerca del grado de capacitación que han recibido los proveedores de servicios de salud. La mayoría, es decir, el 61% de los participantes admitió no haber recibido capacitación alguna para la detección temprana de casos sospechosos de COVID 19, mientras que el 91% admitió no haber recibido capacitación alguna para la toma y transporte adecuado de las muestras.

La ausencia de un programa de capacitación dirigido a proveedores de salud, públicos y privados, podría traer graves repercusiones y profundizar la crisis en esta coyuntura. Además del subregistro de casos, los proveedores podrían entrar en contacto con casos de COVID-19 de ma-

nera inadvertida, poniendo en riesgo su salud, la de sus pacientes, la de su equipo de trabajo y la de sus propias familias.

Aunque los resultados no eran estadísticamente significativos, se hizo un llamado al MSPAS, al IGSS y a los colegios de profesionales y asociaciones que aglutinan a personal vinculado con la atención directa de pacientes dentro del sistema de salud; a que revisen los alcances de sus programas de capacitación y robustezcan su capacidad para garantizar que todos los proveedores del sistema nacional de salud cuenten con la capacitación y los insumos necesarios para enfrentar esta epidemia.

En cuanto a los insumos y el EPP, la historia no fue distinta. A pesar de que las autoridades aseguraron contar con los insumos y el equipo de protección personal necesarios para atender a los pacientes con COVID-19, las denuncias de trabajadores de salud y los resultados de las mediciones de la encuesta de disponibilidad de insumos y EPP para los trabajadores del sistema nacional de salud, han constata-

do que tampoco se aprovechó la fase de preparación para asegurar la disponibilidad de estos.

En conclusión, es evidente que el Sistema Nacional de Salud, no supo aprovechar la fase de preparación para generar las condiciones que permitieran dar una

respuesta adecuada a la pandemia COVID-19.

Fase de preparación

La Tabla 4 describe los principales hechos acontecidos en el mes de marzo, durante la fase de preparación de la pandemia.

Tabla 4. Fase de contención marzo 2020

Marzo

- | | |
|----|--|
| 13 | Se identificó el ingreso de una persona sospechosa de portar el virus COVID-19, quien de acuerdo con los protocolos fue llevado al Hospital de Villa Nueva donde se confirmó el diagnóstico positivo. |
| 14 | El presidente de la república realizó un llamado a la calma, evitar aglomeraciones, informó detalles del seguimiento de contactos y de la cantidad de pruebas realizadas y anunció una serie de medidas a implementarse a partir del 15 de marzo. |
| 15 | Se reportó el primer fallecido por COVID-19 en el país. |
| 16 | El presidente anunció la preparación del Parque de la Industria como centro de atención para los casos con COVID-19; hizo un llamado a los alcaldes a no emitir mensajes que causen alarma entre la población; indicó que la información se centraría en el Gobierno y ordenó al ministro de Salud Pública no atender las citaciones del Congreso de la República.
Sondeo publicado por el IPNUSAC evidencia que el 61% de trabajadores de salud encuestados admitió no haber recibido capacitación alguna para la detección temprana de casos sospechosos de COVID-19. |
| 17 | Se realizó la primera publicación de la serie de disposiciones presidenciales en caso de calamidad y órdenes de estricto cumplimiento que en su conjunto serán analizados en una siguiente publicación. |
| 18 | Las autoridades aseguraban que todos los casos registrados en el país eran importados y se habían identificado oportunamente por los cordones sanitarios establecidos, mientras que las autoridades salvadoreñas reportaron que el primer caso de COVID-19, habría ingresado a El Salvador por un punto ciego de la frontera de Metapán con Guatemala. |

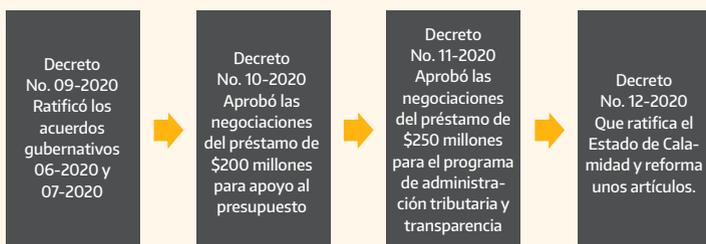
-
- 19 Danilo Estuardo Sandoval Flores, viceministro administrativo abandona el cargo, aduciendo que estaba en desacuerdo con la forma en la que el Ejecutivo estaba gestionando la emergencia sanitaria, el gobierno quiso desmentirle y sostuvo que se trató de una destitución por su incapacidad.
-
- 20 El presidente anunció un acuerdo con la Cámara de Industria para un cierre de las industrias no esenciales del 23 al 30 de marzo. Se terminó la instalación del hospital de campaña en el Parque de la Industria, con un costo aproximado de Q6 millones, con fondos provenientes de una donación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y también de donaciones de empresas privadas.
-
- 21 Se publicaron tres documentos importantes.
- o Decreto No. 08-2020, que ratifica el Estado de Calamidad y reforma unos artículos para garantizar que las compras se publicaran en Guatecompras y el establecimiento de un programa en el SICOIN denominado Emergencia COVID-19. Se ordenó a las entidades y dependencias del Ejecutivo, a las receptoras de transferencias de fondos públicos y al IGSS apoyar al MSPAS y se realizó una reforma a la ley del presupuesto vigente para asignar 230 millones de quetzales a un fondo de emergencia que permita la atención, tratamiento y control del COVID-19.
 - o Decreto gubernativo No. 06-2020, que ratifica el Estado de Calamidad y reforma unos artículos que amplían medias de contingencia, limitando el derecho a la libre locomoción, definiendo excepciones y otras enmiendas incluidas en las disposiciones presidenciales publicadas ese mismo día.
 - o Decreto gubernativo No. 07-2020, que prorroga el Estado de Calamidad por 30 días más.
-
- 24 Se habilitó el hospital provisional acondicionado en el Parque de la Industria, al cual se trasladaron todos los casos de coronavirus del Hospital de Villa Nueva. Según informe oficial, este hospital cuenta con 319 camas, 48 de ellas para intensivistas. Cuenta con 65 médicos especialistas y 60 enfermeros. Se espera que el hospital en un futuro pueda albergar más de 3000 camas.
-
- 26 El presidente hizo un llamado a la Junta Directiva del IGSS para asegurar a los trabajadores el salario mientras dure la emergencia y afirmó que cuatro diputados citaron a la jefa del Laboratorio Nacional de Salud, encargada de las pruebas de COVID-19 y que el ordenó que no abandonara el puesto.
-

Fuente: Elaboración propia.

Abril

El 01 de abril se publicaron cuatro acuerdos de suma importancia aprobados por el Congreso de la República de Guatemala.

Figura 1. Decretos publicados el 01 de abril



Fuente: Elaboración propia

Este último denominado “Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia por virus COVID-19”. En el cual se definieron una serie de medidas sanitarias y disposiciones económicas fiscales y de seguridad social.

Se aprueban además una variedad de fondos y programas descritos a continuación:

- Se aprobó la ampliación del presupuesto general de ingre-

sos del Estado para el ejercicio fiscal 2020 por un monto de Q. 3 667 500 000 por endeudamiento público.

- Al MSPAS se le asignaron Q1 200 000 000, de los cuales Q800 000 000 están destinados para la atención del COVID-19 y Q400 000 000 para el pago de sueldos y salarios en el marco del cumplimiento del pacto colectivo.

- Al Ministerio de Trabajo y Previsión Social se le asignaron Q50 000 000 para ampliar la cobertura del adulto mayor.
- Al MAGA se le asignaron Q400 000 000 para el programa de agricultura campesina y adquisición de alimentos

- Y al MIDES Q350 000 000

Se aprobó además una serie de fondos para atender el impacto económico de la población, los cuales se resumen en la siguiente figura:

Figura 2. Resumen de fondos para atender el impacto económico de la población



Fuente: Decreto 12-2020

Tabla 4. Fase de contención abril/mayo 2020

Abril

01	Primera medición de encuesta publicada por la USAC revela que solo el 39.9% de los trabajadores de salud dispone de los insumos y el equipo de protección personal ante el COVID-19.
06	Se identifica el primer caso comunitario en Patzún, por lo que se estableció un cordón sanitario en ese municipio.
08	Dos días después de registrado el caso comunitario el presidente ofrece que si se mantiene bajo el número de contagiados se podrán levantar algunas restricciones a partir del lunes 13 de abril. Además anunció que a partir de ese día será obligatorio el uso de mascarilla en la calle.
09	El presidente anunció un incremento de un 45% en casos de COVID-19.
13	El presidente afirmó que se inició con la distribución de mascarillas lavables a la población y explicó que los alcaldes deberán entregar, a través de una declaración jurada, la lista de las personas del sector del comercio informal que se beneficiarán con la transferencia de Q1 000. Ese día se publicó la derogación de las disposiciones del 28 de marzo y el 04 de abril y entraron en vigencia las del 13 de abril al 14 de mayo.
15	Empiezan a evidenciarse problemas para atender a los compatriotas deportados por el Gobierno de los Estados Unidos, se improvisó un campamento en la ciudad capital y uno en Quetzaltenango, donde esperan los resultados de las pruebas realizadas.
16	Segunda medición de encuesta publicada por la USAC revela que solo el 36.8% de los trabajadores de salud dispone de los insumos y el equipo de protección personal ante el COVID-19.
18	Se implementó un cordón sanitario en la aldea Ixcanal de San Agustín Acasaguastlán, El Progreso, donde se identificaron al menos dos personas con COVID-19.
20	Se publica el acuerdo 1472 de la Junta Directiva del IGSS donde se acuerda diferir el pago de la cuota patronal, para mitigar el impacto económico desfavorable a las empresas. Paradójicamente, los trabajadores no corrieron con la misma suerte y no se les permitió diferir su pago.
21	Los hospitales Roosevelt y el temporal del Parque de la Industria se suman a la red de laboratorios de detección del COVID-19.

- 24 Se inauguró el seguro médico que alcanzará a 2.6 millones de niños de primaria y preprimaria. cubrirá a los niños el coronavirus, si salieran afectados. El seguro incluye el servicio de telemedicina a través del número telefónico 1520.
-
- 26 El presidente arremetió contra el IGSS por no reportar el fallecimiento de dos personas por COVID-19.
-
- 29 El presidente veta al decreto 15-2020 que prohíbe el corte para los servicios básicos por falta de pago. Se publica el Decreto Gubernativo 08-2020, que proroga el Estado de Calamidad. Renuncia Héctor Marroquín, viceministro administrativo del MSPAS, tras ser vinculado a un escándalo de corrupción

Mayo

- 05 FUNDESA publica el Reporte de Monitoreo Comisión de Salud Compras adjudicadas y acumuladas en el período del 6 de marzo 2020 al 1 de mayo 2020, que evidencia la limitada capacidad de ejecución de los recursos asignados para la compra de medicamentos y de equipo, pero sobre todo, para la compra de equipo de protección EPP, para los trabajadores de salud.
-
- 06 Inicio de operaciones del hospital temporal de Petén, que según el mandatario tiene capacidad para 150 camas destinadas al aislamiento y observación y 14 en cuidados intensivos.
-
- 07 Inicio del Bono Familia, dirigido a los hogares que gasten menos de 200 kw.
-
- 11 Se publicó el Decreto No. 21-2020 que ratifica el Decreto Gubernativo 8-2020 y obliga al MSPAS a efectuar la toma de muestras de laboratorio para la detección del virus SARS CoV-2 a todas las personas en situación de cuarentena que tengan síntomas o no; a publicar informes detallados y condicionó al MSPAS a integrar el Consejo Nacional de Salud y a tomar en cuenta sus recomendaciones.
-
- 12 El IGSS publicó la Guía de identificación de riesgos laborales por COVID 19 y medidas preventivas en el centro de trabajo.
-
- 14 El gobierno informa que se registró un crecimiento de un 194% en casos positivos y que por los niveles de contagio de coronavirus se da por finalizada la fase de concención.
-
- 15 Tercera medición de encuesta publicada por la USAC revela que solo el 31.5% de los trabajadores de salud dispone de los insumos y el equipo de protección personal ante el COVID-19.

Fuente: Elaboración propia

Análisis crítico de la fase de contención en Guatemala

Para hacer un análisis de la respuesta del SNS durante la fase

de contención, se toma como guía la metodología FODA asumiendo como unidad de análisis la respuesta brindada por el gobierno central y al MSPAS, la misma se sintetiza en la Tabla 5

Tabla 5. Análisis FODA de la fase de contención

Fortalezas

1. Al igual que en la fase de preparación, la respuesta a la pandemia dentro de la fase de contención ha sido conducida al más alto nivel.
2. Pese a las limitadas capacidades del sistema nacional de salud expuestas al inicio del artículo, el MSPAS cuenta con una cantidad de personal técnico que ha trabajado en la contención de otras amenazas, esto es importante porque a nivel operativo esta experiencia se evidenció en la efectividad de los cordones sanitarios establecidos en el aeropuerto y en el cumplimiento de los protocolos.
3. La comunicación de la información a la población ha sido constante.
4. La habilitación del Hospital de Villa Nueva y del Hospital temporal del Parque de la Industria, permitieron en la fase inicial dar una respuesta oportuna sin recargar a la red hospitalaria. La habilitación de más laboratorios ha logrado aumentar la capacidad diagnóstica.
5. La ampliación presupuestaria otorgada por el Congreso de la República, permitieron asignar Q1 200 millones al presupuesto del MSPAS, los cuales aseguran el cumplimiento de los bonos pactados en el pacto colectivo, lo que anula cualquier foco de conflictividad con el sindicato y aumenta la capacidad de respuesta adicional ante el COVID-19. Adicionalmente, fortalece la capacidad institucional de respuesta y la detección oportuna de casos COVID-19.
6. Los Q800 millones del FEMER asignados al programa de remodelación de infraestructura de hospitales y centros de salud, equipamiento hospitalario, insumos sanitarios para la atención de la cobertura del 1er. y 2do.nivel de atención, al ser correctamente asignados y ejecutados apoyarán la capacidad de los servicios para brindar atención y garantizar al personal de salud los insumos y el EPP que garanticen su seguridad dentro de la contingencia.

Oportunidades

1. El sector económico, también afectado, se ha convertido en un sujeto activo dentro de la respuesta y a la fecha ha sido manifiesto su respaldo a las acciones presidenciales.

2. Se observa en términos generales una correlación de fuerzas positivas dentro del Congreso de la República, que en términos generales ha respaldado la mayoría de las disposiciones presidenciales.

3. Los Q800 millones del FEMER asignados al Programa de apoyo alimentario y prevención del COVID-19, bien ejecutados, permitirán al MAGA, MIDES y MIN-TRAB apoyar a las familias más vulnerables apoyándolos en medicamento, alimentos y en el tema económico.

4. La adecuada ejecución de las 10 políticas presentadas, ayudará a mitigar el impacto económico y social que tendrá sobre la economía de la población, por lo que debe garantizarse el orden y la transparencia en su ejecución.

5. El marco regulatorio vigente y específicamente el Código de Salud, reconoce al Consejo Nacional de Salud como una plataforma de coordinación y asesoría sectorial que debe ser aprovechada para garantizar una respuesta del sistema nacional de salud en su conjunto.

6. El IGSS es un actor clave en el sector salud y la oportunidad de mejorar y facilitar la respuesta social ante el COVID-19.

Debilidades

1. La renuncia de dos viceministros administrativos de forma continua representa un duro revés considerando que se da en un momento crítico y desajusta a cualquier organización, generando un desgaste adicional a la credibilidad del gobierno, al considerar la polémica generada alrededor de cada salida.

2. A pesar de la continuidad de la comunicación descrita en secciones anteriores, se evidencia una deficiencia muy grande en la gestión comunicacional de riesgo, la comunicación se ha centralizado en la figura de una sola persona y cuando es delegada a otras pierde todo el interés. Los mensajes tienden a confundir a la mayoría de la población y los medios de comunicación como Diario de Centro América, en los que se pueden leer las disposiciones presidenciales, no están al alcance de la mayoría. La población ha llegado al punto de querer agredir a las personas infectadas y a sus familias, lo que es un síntoma de que se tiene una idea distorsionada de la enfermedad.

3. El MSPAS ha demostrado cierta incapacidad o desinterés en hacer valer su rol rector y cuando se sabe que el déficit de infraestructura es histórico y será insuficiente para brindar una respuesta adecuada ante el COVID-19, resulta importante reconsiderar esta postura, sobre todo porque no solo se trata de la atención de los pacientes COVID-19, sino que la atención de los problemas de salud de la población en general, considerando que a partir de la entrada del COVID-19 se ha provocado el cierre de consultas externas en la red hospitalaria y se ha volcado el trabajo de los equipos comunitarios a las acciones propias de vigilancia epidemiológica, desplazando y dejando en segundo plano la atención de la demanda ordinaria, comprometiendo así la atención y el seguimiento y tratamiento de los pacientes con enfermedades neoplásicas, metabólicas y cardiovasculares. Ante este escenario, la morbimortalidad de los pacientes irá en aumento y pasará prácticamente inadvertida frente a los equipos que hoy mantienen el esfuerzo y la atención sobre la pandemia.
4. Al asumir el liderazgo en la conducción de la respuesta, la figura del presidente está sometida a un desgaste continuo en todos los aspectos y ese mismo desgaste pone en duda la confianza o el respaldo que pueda tener de su ministro de salud, quien es en términos concretos a quien le corresponde liderar la respuesta ante esta contingencia.
5. La falta de capacidad administrativa para ejecutar el gasto público evidenciada tras el reporte de Monitoreo Comisión de Salud Compras adjudicadas y acumuladas publicado por FUNDESA y en la revisión constante del SICOIN, evidencia la limitada capacidad de ejecución de los recursos asignados y compromete por completo la capacidad de respuesta del sistema ante el COVID-19. Estas falencias se ven reflejadas en:
 - a. La compra de insumos y EPP para los trabajadores de salud que se corroboran con los resultados de las tres mediciones de la encuesta publicada por la USAC que revelan que el porcentaje de trabajadores de salud con los insumos y el EPP requerido disminuyó de 39.9% a 31.5% y que este problema se agudiza en el MSPAS, donde el porcentaje de trabajadores de salud que disponían de insumos y EPP bajó de 30.3% a 19.8%.
 - b. En la falta de pago a los trabajadores de salud se han generado distintas acciones por parte los trabajadores de salud que al verse expuestos han manifestado su descontento a la opinión pública y exigido a las autoridades la compra inmediata de estos insumos. Resulta significativo que el conflicto surja de estos hospitales que hoy son prioridad administrativa, lo que hace suponer que en otros servicios las cosas están peor.

Amenazas

1. Durante la fase de contención se registraron algunos hechos que han generado una polémica y comprometido la credibilidad de la presidencia como ente conductor de la respuesta.
 - o La salida de los viceministros administrativos en medio de señalamientos de corrupción.
 - o Las confrontaciones entre la presidencia con autoridades locales y actores legislativos y la ventilación de estos problemas, en las distintas cadenas informativas.
 - o El veto presidencial al Decreto 15-2020 que prohíbe el corte para los servicios básicos por falta de pago.
 - o Las pugnas entre la presidencia y el IGSS limita las posibilidades de coordinación efectiva y genera además otro desgaste innecesario.

2. La continuidad de las deportaciones ejecutadas por el Gobierno de EE. UU. además de una responsabilidad más, han resultado ser un potencial foco de infección.

3. Ante la pasividad y falta de liderazgo de las autoridades del MSPAS, se ha generado un aumento en la demanda de información y de las citaciones en el Congreso de la República. Se ha pretendido establecer espacios de coordinación de trabajo, que en términos concretos deberían ser auspiciados y liderados por el propio MSPAS y no por el Congreso de la República. El Decreto 21-2020 por ejemplo, obliga al MSPAS a integrar una red de laboratorios públicos y privados para el muestreo, a actualizar informes y los condiciona a integrar el Consejo Nacional de Salud y a tomar en cuenta sus recomendaciones para el diseño de la estrategia de muestreo masivo del virus SARS CoV-2 y definir las acciones sanitarias que deben considerarse para la desescalada en las medidas de confinamiento y aislamiento obligatorio.

4. La inconsistencia de los datos y la pérdida de credibilidad en la información oficial:
 - o El 18 de marzo se dio un hecho curioso, mientras las autoridades nacionales aseguraban que todos los casos registrados en el país eran importados y habían sido identificados oportunamente por los cordones sanitarios establecidos, las autoridades salvadoreñas reportaron que el primer caso de COVID-19 identificado en el vecino país, habría ingresado a El Salvador por un punto ciego de la frontera de Metapán con Guatemala.

- o Dentro de sus mensajes el presidente asegura que el país está mejor que los otros países de la región y ha ignorado la relación existente entre la cantidad de pruebas y la identificación de casos. La Tabla A muestra el promedio de pruebas desarrolladas durante tres periodos de tiempo y demuestra cómo el promedio de casos positivos ha aumentado a partir del aumento en la cantidad de pruebas desarrolladas.

Tabla A

Fecha	Promedio de pruebas	Promedio de casos positivos
20 al 03 de mayo	472	6
04 al 11 de mayo	784	55
13 al 26 de mayo	1557	197

- o Un cuestionamiento constante al gobierno durante la fase de contención siempre fue interrogar sobre si se estaban desarrollando la cantidad suficiente de pruebas. En el informe presentado el día 24 de mayo, el presidente afirmó que, a esa fecha, el país había realizado un total de 31 427 pruebas, lo que significa que se hacen 1 746 pruebas por cada millón de habitantes.
 - a. Al contar la cantidad de pruebas reportadas desde el 20 de abril en las cadenas nacionales, resulta que a esa fecha se habían realizado 31 435 pruebas. De ser cierto, esto significaría que del 13 al 20 de abril solo se realizaron 7 pruebas.
 - b. Por otro lado, la tasa de pruebas por millón de habitantes nos da idea de la cantidad de personas a las que se les está corriendo la prueba. Que el presidente afirme que se están haciendo 1 746 pruebas por cada millón de habitantes es un error, considerando que lo que se nos reporta es el total de pruebas realizadas y no el total de personas a las que les realizó la prueba.
-
- o Que estamos mejor que otros países también resulta cuestionable, de acuerdo con la información disponible, desde el 20 de abril, se vienen desarrollando un promedio de 958 pruebas diarias y que de cada 100 pruebas realizadas 13 están saliendo positivas. La Tabla B, detalla la cantidad de casos confirmados, la cantidad de pruebas desarrolladas y la tasa de pruebas realizadas por millón de habitantes, de 5 países de la región centroamericana.

Tabla B

No.	Casos confirmados	Pruebas	Pruebas por millón de personas
GUA	3954	35951	2247.54
SLV	1983	55694	8591.72
HON	4189	5653	571.88
CRI	951	20115	3953.07
PAN	11183	50348	11691.87

La Tabla demuestra que Panamá, siendo el país con el mayor número de casos reportados a nivel regional, ha corrido 11 691 pruebas por cada millón de habitantes. Estos datos sugieren que si Guatemala realizara la misma cantidad de pruebas que Panamá, estaría reportando 6 545 casos confirmados, es decir 2 591 casos más que los reportados a la fecha.

5. La precipitada paralización de casi total de las actividades laborales, el establecimiento del toque de queda en el país y otras medidas igualmente impactantes, así como la irregularidad en la aplicación de medidas y las contradicciones identificadas en las mismas empezaron a hacerse sentir en cuanto a su previsible efecto sobre la economía de las familias, las comunidades, las empresas y el país entero.

Aunque el Congreso de la República aprobó ampliaciones presupuestarias (financiadas con un inédito paquete de endeudamiento interno) dirigidas a la asistencia a trabajadores que perdieron su empleo, a personas de la economía informal y a las pequeñas y medianas empresas, las falencias estructurales del Estado se están haciendo sentir en los retrasos de su implementación y los preocupantes indicios de clientelismo político y otras formas de corrupción pública.

Lo anterior representa una bomba de tiempo que, de no gestionarse de la forma debida, podría presionar a una flexibilización de medidas eludiendo la observancia de criterios técnicos y anticipar a una desescalada de medidas, terminar de socavar la capacidad del Estado y traer graves consecuencias a la gobernabilidad y sobre todo a la salud de la población guatemalteca.

Fuente: Elaboración propia

Referencias bibliográficas

- Aguilar, D. (2020, 19 marzo). Según Giammattei, hospital en Parque de la Industria estaría listo mañana. *La Hora*. Recuperado de <https://lahora.gt>
- Chávez, A. (2020). COVID-19: ¿Estamos preparados? *Revista de análisis de la realidad nacional*, 9(181), 34-45. Recuperado de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/04/IPN-RD-181.pdf>
- Chávez, A., Velázquez, M., Ramírez, D., & Barrera, A. (2020a). Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud. *Revista Análisis de la realidad nacional*, 9(182), 42-61. Recuperado de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/04/IPN-RD-182-1.pdf>
- Chávez, A., Velázquez, M., Ramírez, D., & Barrera, A. (2020b). Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de COVID-19 (Resultados de la segunda medición). *Análisis de la realidad nacional*, (183), 17-32. Recuperado de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/05/IPN-RD-183.pdf>
- Chávez, A., Velázquez, M., Ramírez, D., & Barrera, A. (2020c). Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de COVID-19 (Resultados de la tercera medición). *Revista análisis de la realidad nacional*, 9(185), 18-33. Recuperado de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/06/IPN-RD-185.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala (Ed.). (2020a). Decreto número 09-2020. Recuperado de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/01.04.2020%20Decreto%209-2020,%20Decreto%2010-2020,%20Decreto%2011-2020,%20Decreto%2012-2020.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala. (2020b, marzo 21). Decreto número 08-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/21.03.2020%20Decreto%20del%20Congreso%208-2020.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala. (2020c, abril 1). Decreto número 10-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/01.04.2020%20Decreto%209-2020,%20Decreto%2010-2020,%20Decreto%2011-2020,%20Decreto%2012-2020.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala. (2020d, abril 1). Decreto número 11-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/01.04.2020%20Decreto%209-2020,%20Decreto%2010-2020,%20Decreto%2011-2020,%20Decreto%2012-2020.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala. (2020e, abril 1). Decreto número 12-2020: Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus COVID-19. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcas->

tillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/01.04.2020%20Decreto%209-2020,%20Decreto%2010-2020,%20Decreto%2011-2020,%20Decreto%2012-2020.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (2020f, abril 8). Decreto número 13-2020: Ley de rescate económico de las familias por los efectos causados por el COVID-19. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/08.04.2020%20Decreto%2013-2020%20Ley%20de%20rescate%20econ%C3%B3mico%20a%20las%20familias%20por%20los%20efectos%20causados%20por%20el%20COVID-19.pdf>

Congreso de la República de Guatemala. (2020g, mayo 11). Decreto número 21-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/11.05.2020%20Disposiciones%20Presidenciales%20y%20Otros.pdf>

Domínguez, A. (2020, 3 marzo). Coronavirus: Hospital de Villa Nueva habilita áreas de atención. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com>

EFE, agencia de noticias. (2020, 19 marzo). Coronavirus: El Salvador registra primer caso de covid-19. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com>

Giammattei, A. (2020, 6 marzo). Decreto Gubernativo 02-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/06.03.2020%20Decreto%20Gubernativo%205-2020%20Estado%20de%20Calidad.pdf>

castillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/06.03.2020%20Decreto%20Gubernativo%205-2020%20Estado%20de%20Calidad.pdf

Hasell, J., Mathieu, E., Beltekian, D., & Macdonald, B. (2020, 7 junio). Coronavirus (COVID-19) Testing - Statistics and Research. Recuperado 7 de junio de 2020, de <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>

Instituto guatemalteco de Seguridad Social. (s/f). GUÍA DE IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS LABORALES POR COVID-19 Y MEDIDAS PREVENTIVAS EN LOS CENTROS DE TRABAJO. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/05.12.2020%20Guia-de-Identificacion-de-riesgos-labores-por-COVID-19-IGSS.pdf>

Marroquín, R. (2020, 30 marzo). COVID19 Todas las cadenas del presidente. Plaza Pública. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt>

Mayén, M. (2020, 10 mayo). FUNDESA: Sistema de compras para abastecer la red hospitalaria por covid-19 es deficiente. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com>

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (s/f). *La red hospitalaria nacional está preparada para atender posibles casos de COVID-19, afirman autoridades del MSPAS* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.mspas.gob.gt/index.php/noticias/noticias-mspas/item/738-la-red-hospitalaria-nacional-esta-preparada-para>

ra-atender-posibles-casos-de-covid-19-afirman-autoridades-del-mspas

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2016, diciembre). *Diagnóstico Nacional de 2016*. Recuperado de <https://www.mspas.gob.gt/images/files/cuentasnacionales/publicaciones/DiagnosticoNacionaldeSaludGuatemalaDIC2016.pdf>

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2020). *Plan para la prevención, contención y respuesta a casos de coronavirus (COVID-19) en Guatemala*. Recuperado de <https://www.mspas.gob.gt/index.php/component/jdownloads/send/486-plan/3074-coronavirus-covid-19>

Monzón, A. (2020, 6 mayo). Hospital temporal de Petén inicia operaciones para pacientes con coronavirus. *Agencia Guatemalteca de Noticias*. Recuperado de <https://agn.gt>

Organización Mundial de la Salud. (2020). *Preparación y respuesta ante una pandemia de influenza*. Recuperado de https://www.who.int/csr/swine_flu/Preparacion_Pand_ESP.pdf

Presidencia de la República. (2020a, marzo 17). MEDIDAS DE OBSERVANCIA GENERAL POR EL BIENESTAR DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/16.03.2020%20Disposici%C3%B3n%20Presidencial.pdf>

Presidencia de la República. (2020b, marzo 22). Decreto Gubernativo No. 06-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de

<https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/21.03.2020%20Decreto%20Gubernativo%206-2020%20Estado%20de%20Calamidad.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020a, marzo 21). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes de estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/21.03.2020%20Disposiciones%20Presidenciales.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020b, marzo 25). Decreto Gubernativo No. 07-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/24.03.20%20Decreto%20Gubernativo%207-2020.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020c, marzo 29). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/29.03.2020%20Disposiciones%20Presidenciales%20Guatemala.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020d, abril 5). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/04.04.2020%20Disposiciones%20presidenciales%20Guatemala.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020e, abril 13). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/12.04.2020%20Disposiciones%20Presidenciales.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020f, abril 20). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/20.04.2020%20Disposiciones%20Presidenciales%20y%20Acuerdo%20JD%20IGSS%20pago%20diferido%20cuotas.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020g, abril 29). Decreto gubernativo número 08-2020. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/29.04.2020%20Decreto%20Gubernativo%208-2020%20Prorroga%20Estado%20de%20Calamidad,%20MINECO%20Fondo%20para%20el%20Empleo.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020h, mayo 4). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/04.05.2020%20Disposiciones%20Presidenciales.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020i, mayo 4). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/04.05.2020%20Disposiciones%20Presidenciales.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala. (2020j, octubre 11). Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.aguilarcastillolove.com/assets/covid-19/guatemala/documents/11.05.2020%20Disposiciones%20Presidenciales%20y%20Otros.pdf>

Slowing, K., Chávez, O., Sibrián, A., & Guzmán, G. (2020, 7 junio). LabdeDatosGT. Recuperado 7 de junio de 2020, de <https://covidgtoc.herokuapp.com/>

La naturaleza en tiempos del coronavirus

Magaly Arrecis

Resumen

Mientras los estudios para determinar el origen del COVID-19 continúan, existen relaciones de la enfermedad y el virus que la causa, que es necesario visualizar para comprender el comportamiento de la zoonosis e intentar reducir su contagio y dispersión. Algunos factores vinculados con la enfermedad son culturales y otros son ambientales, los cuales paralelamente se han visto afectados de forma negativa por las acciones humanas que se han desarrollado o no durante el confinamiento establecido en muchos países, entre ellos la contaminación con el virus del aire y agua, el equivocado ataque a murciélagos por considerarse popularmente el origen de la enfermedad, la pérdida de bosque por deforestación e incendios forestales y la degradación de los ecosistemas en general que comprometen la calidad de las condiciones naturales para la existencia de la vida, incluida la de los humanos.

Palabras clave

Clima, COVID-19, degradación de ecosistemas, incendios forestales, temperatura atmosférica.

Abstract

While studies to determine the origin of COVID-19 continue, there are relationships of the disease and the virus that causes it, which must be visualized to understand the behavior of zoonosis and try to reduce its spread and contagion. Some factors linked to the disease are cultural and others are environmental, which in parallel have been negatively affected by human actions that have taken place or not during the confinement established in many countries, including contamination with the air virus and water, the mistaken attack on bats for popularly considering the origin of the disease, the loss of forest due to deforestation and forest fires, and the degradation of ecosystems in general that compromise the quality of natural conditions for the existence of life, including that of humans.

Keywords

Atmospheric temperature, climate, COVID-19, ecosystem degradation, forest fires.

Potencial origen del COVID-19

Los primeros casos oficiales de la neumonía humana denominada COVID-19 o coronavirus, se reportaron a finales de diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, China. Justo un mes después, el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró epidemia o emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) y el 11 de marzo de 2020 la calificó de pandemia (OMS, 2020).

El 7 de febrero 2020 los estudios genéticos de la Universidad Agrícola del Sur de China explicaban que la probable vía de contagio se inició con animales extraídos y comercializados ilegalmente y culturalmente consumidos en China y otros países asiáticos (LVG, 2020).

El estudio planteó que el virus SARS-CoV-2 (coronavirus tipo 2 del síndrome respiratorio agudo grave o SARS siglas en inglés), causante del COVID-19 se originó en murciélagos y posteriormente mutó y pasó a pangolines (mamíferos consumidos en Asia); determinados como huéspedes intermedios y luego volvió a mu-

tar e infectó a los humanos, por lo que se le cataloga como una zoonosis (LVG, 2020).

Posteriormente, el 20 de febrero, la Universidad Agrícola del Sur de China se retractó, indicando que sus estudios preliminares sacaron conclusiones equivocadas, ya que un nuevo análisis de datos reveló que la equivalencia entre los genomas de un pangolín realmente no tenía un genoma 99% igual al del virus SARS-CoV-2 (Corbella, 2020). Los investigadores de dicha Universidad indicaron que los genomas solamente se asemejan un 90.3 % y este porcentaje es insuficiente para afirmar que ese pangolín

fuera el origen de la enfermedad (Corbella, 2020).

Por el momento se desconoce cuál es la especie que funcionó como huésped intermedio, ya que puede ser cualquiera de las muchas especies que se vendían en el mercado de Wuhan y los pangolines (distintos al pangolín del estudio previo) siguen estando entre los posibles huéspedes (Corbella, 2020).

Por otro lado, existen varias vías de información falsa, sesgada y malintencionada sobre el origen del coronavirus, que han sugerido conspiraciones imaginativas que sostienen que el virus es artificial, que fue fabricado en un laboratorio. Sin embargo, varios estudios sobre secuencias del genoma señalan que el SARS-CoV-2 no es un virus artificial, ni siquiera contiene “rastros” que dejarían las técnicas usadas en ingeniería genética (Briones y Peretó, 2020).

Las evidencias genéticas muestran que surgió de un proceso de selección natural a partir de otros virus del género *Betacoro-*

navirus, de la Familia Coronaviridae y que la transmisión directa desde mamíferos a los humanos es muy poco factible. Al punto que la OMS indicó que el origen más probable del virus es que sea una zoonosis (Briones y Peretó, 2020).

Se estima que el linaje del SARS-CoV-2 podría haberse separado de los coronavirus de murciélago conocidos, hace más de 40 años. Además, se calcula que el 3% de la población rural del sudeste asiático tiene anticuerpos frente a otros coronavirus de murciélagos y se calcula que 1.7 millones de personas se exponen cada año a virus animales, con lo que se facilita el proceso de infección y que la evolución haga el resto (Briones y Peretó, 2020).

También se sospecha que el virus hace muchos años se haya transmitido y evolucionado en humanos de forma asintomática y por alguna razón desconocida, se haya incrementado su virulencia hace pocos meses, provocado la enfermedad COVID-19 (Briones y Peretó, 2020).

Relaciones entre el coronavirus y el ambiente

Existen varios aspectos a considerar en cuanto a las relaciones del coronavirus y el ambiente. Por un lado los aspectos biológicos relacionados con el surgimiento de la enfermedad (que tiene elementos naturales y culturales, por la tradición asiática de consumir animales silvestres, aunque se sigue investigando el animal que funcionó como huésped intermedio de la enfermedad) y su capacidad de contagio o dispersión y amenaza a la salud pública.

Por otro lado están los factores culturales y atmosféricos que han favorecido el contagio del virus, los impactos ambientales que puede haber por el virus per se en el aire, el agua, el suelo y la diversidad biológica y por las actividades humanas que se han dejado de realizar (favorables para la vida silvestre algunas) y por otras actividades que continúan (legales e ilegales) que afectan a los ecosistemas.

Factores que favorecen el contagio de coronavirus

Existen otros factores que permiten que el virus sea exitoso en su capacidad de contagio: por un lado se estima que el 75% de los casos positivos de coronavirus no presentan síntomas en el momento del diagnóstico y un 25% son asintomáticos (nunca desarrollarán síntomas) y con ello, la dispersión del virus se facilita (Ola, 2020).

El contagio se ha visto favorecido por la aglomeración de personas en espacios públicos colectivos como mercados y supermercados y hasta tiendas de barrio, donde no se respetó la sana distancia y menos se tomaron medidas de higiene recomendadas en negocios. Pero también se aglomeran personas en lugares privados, como negocios y fábricas (varias personas comparten ambientes cerrados y en algunos espacios, con aire acondicionado que por la limitada o nula circulación de aire fresco, favorecen a que se disemine el virus).

También favorecen a que el virus se disemine con más rapidez y entre más personas, la densidad de población y el hacinamiento. Según el Censo de 2018, hay 15 departamentos con una densidad poblacional muy por encima del promedio nacional de 137 habitantes por km² y para 2014, se estimó que en promedio el 32.0% de la población vivía hacinada (Arrecis, 2020).

Además, el hacinamiento en las viviendas es frecuente, ya que en Guatemala, en promedio (según el Censo de 2018) los hogares tienen 4.5 personas, pero pueden llegar a albergar hasta siete personas y solamente hay uno o dos ambientes pequeños, por lo que el hacinamiento de tres personas por habitación es muy frecuente, principalmente en áreas periféricas a las ciudades (UNFPA, 2019).

Para países como Guatemala, el coronavirus es una amenaza biológica importante, ya que de por sí, presenta una compleja vulnerabilidad en salud, debido a varios factores de orden estructural que han provocado que la salud todavía no llegue a toda la población.

Entre estos factores se puede mencionar que en promedio el 59.3% de la población vive en condiciones de pobreza (datos de 2014) y el 83.2% sufría al 2011 de inseguridad alimentaria y nutricional (lo cual predispone a carecer de un sistema inmunológico eficiente). Además, el país presenta un Índice de Desarrollo Humano bajo en la mayoría de sus departamentos (bajos índices en salud, educación y economía) principalmente afectando áreas rurales, población pobre, indígenas, mujeres y jóvenes que incrementan la vulnerabilidad de la población ante una pandemia como la del coronavirus (Arrecis, 2020).

Medicina o menú peligroso

Puesto que el COVID-19 es una zoonosis, requirió de un animal de origen del virus y otro huésped intermedio para que se desarrollara la enfermedad, hasta hace unos meses, como ya se mencionó, se sospechaba del mamífero con escamas llamado pangolín, consumido entre la población china y otros países asiáticos. En este caso, las

prácticas culturales, medicinales y gastronómicas que utilizan animales y plantas silvestres llevan a la degradación de ecosistemas, la extracción y el comercio ilegal de vida silvestre.

Independiente de la especie hospedera, de no existir la demanda, el contagio del virus entre animales silvestres y humanos no se hubiera dado y ante la continuidad del consumo de los animales silvestres, se puede dar el contagio de otros virus y microorganismos, capaces de enfermar a las personas.

Actualmente existe poca información sobre los impactos en la salud de los humanos, derivados de la relación entre vida silvestre y humanos, mucho menos a nivel microscópico (virus, bacterias, algas, protozoos y hongos), ya que tanto los animales como las plantas y hongos macroscópicos pueden estar relacionados o ser portadores de virus o microorganismos que pueden causar enfermedades en los humanos.

Ante la duda, el principio de precaución debería prevalecer,

al evitar consumir y relacionarse con animales silvestres (de distintos tipos y tamaños) en todo el mundo, con lo que además se contribuye a mantener los ecosistemas en mejores condiciones, lo cual favorece el ambiente natural que necesitan las personas para vivir bien.

Clima y coronavirus

El COVID-19 llegó a Guatemala durante la época seca, el 13 de marzo, cuando se reportó el primer caso positivo, mientras que en países asiáticos y europeos, el COVID-19 se presentó a finales del invierno (enero-febrero). Aunque el coronavirus no se comporte como una gripe o resfriado común, las bajas temperaturas y el aumento de la humedad de la época lluviosa en Guatemala (aproximadamente mayo a octubre) favorecen la presencia de enfermedades respiratorias, que comprometen más el sistema inmunológico de las personas (tomando en cuenta los altos porcentajes de población con niveles de desnutrición) y esto podría favorecer a que el coronavirus se propague más.

De no haberse encontrado pronto una cura o forma de controlar la enfermedad, se estima que para noviembre y diciembre 2020, así como enero y febrero de 2021; las bajas temperaturas y heladas que se presentarán en Guatemala (que podrían incrementarse y variar por la variabilidad y cambio climático) tendrán mayor impacto negativo, que las lluvias, sobre la población.

Para entonces, hasta los albergues abiertos para resguardar a las personas del frío, pueden representar un foco de infección de coronavirus, si no se toman las medidas de distanciamiento social e higiene adecuadas.

Relación de altas temperaturas y COVID-19

La enfermedad surgió en China durante el invierno, pero también se ha presentado en personas que habitan países tropicales y subtropicales, donde el margen de temperatura ambiente es más alto (15-35 oC), ya que el virus se contagió de persona a persona, principalmente entre viajeros que visitaron distintos países y continentes.

Un primer intento por relacionar las altas temperaturas con el COVID-19, publicado en febrero, fue un estudio hecho por investigadores de las Universidades de Beihang y Tsinghua, ambas en Pekín (China), además de las fallidas declaraciones del presidente de los Estados Unidos de América al respecto.

El estudio era preliminar (pendiente de revisión científica) y los resultados mostraron que por cada grado centígrado de aumento de la temperatura, los casos de COVID-19 se reducen un 3.8% y que por cada 1% de aumento de la humedad, los contagios se reducen un 2.2%. El estudio observó que en febrero el coronavirus se extendió menos en territorios cálidos y húmedos como Tailandia, Malasia y Singapur que en zonas más frescas y secas como Corea del Sur, Irán y Japón.

Con esto, el estudio Chino sugiere que por factores meteorológicos se reducirá el riesgo de contagio un 37% en julio respecto a marzo. Además, los investigadores hicieron proyecciones que sugieren que con el aumen-

to de la temperatura durante la primavera, en Barcelona se reducirá la cantidad de personas con coronavirus

Sin embargo, un estudio de la Universidad de Toronto, Canadá, publicado a inicios de mayo en el *Canadian Medical Association Journal*, refuta la hipótesis china, luego que en el hemisferio norte el invierno terminó y con las temperaturas más altas de la primavera, mostró que los casos se mantenían.

El estudio canadiense analizó datos de 144 regiones del mundo con temperaturas medias de 31.2 °C que reunían más de 375,000 casos positivos de COVID-19 hasta el 27 de marzo y áreas de Canadá con temperaturas medias de -10.3 °C.

Este estudio concluyó que las altas temperaturas no afectan la transmisión y propagación de la enfermedad, posiblemente la humedad sea un factor mínimo para limitar la propagación del virus, pero se cree que no bastará para ralentizar la pandemia durante el verano (20 de junio al 22 de septiembre en el hemisferio norte).

Peter Juni, profesor de epidemiología y principal autor del estudio canadiense indicó que, por el momento, la pandemia es muy reciente y se desconoce a ciencia cierta el comportamiento del virus y la enfermedad.

Refirió el caso de España, donde el COVID-19 se vio favorecido por la concentración y movilidad de las personas, ya que se presentó cuando en ese país empezaba la primavera y las personas suelen salir a más actividades colectivas. El clima era agradable y favorable para que entre las personas se transfiriera el virus más fácilmente.

Por ello, el estudio recomienda la importancia de no reabrir los centros educativos, comerciales y actividades que concentren personas y dar prioridad al distanciamiento social, para evitar más contagios y dar marcha atrás a las medidas de contención. Menos para países como Guatemala, donde el sistema de salud no tiene la capacidad para atender enfermedades comunes y menos estos casos derivados de la pandemia y, por ello, se requiere el cumplimiento y divulgación del

distanciamiento social y las medidas de higiene recomendadas.

Efectos negativos del COVID-19 sobre el ambiente

Según los reportes que alrededor del mundo se han dado, se puede considerar que el COVID-19 ha tenido efectos negativos y positivos sobre el ambiente (aire, agua, suelo y diversidad biológica, donde se incluye a los humanos).

Debido a que el COVID-19 es una enfermedad respiratoria, el primer elemento ambiental en verse afectado por el virus es el aire y según la OMS el virus permanece en el aire durante un tiempo, dependiendo de las condiciones ambientales y favorece el contagio de más personas y hasta animales silvestres en cautiverio (como el caso de felinos mayores, tigres y leones, que ya se han registrado en zoológicos de New York con signos de coronavirus) (APHIS, 2020).

De acuerdo a reportes en Massachusetts y Holanda, ya se ha encontrado COVID-19 en aguas

residuales, por lo que el suelo y el agua son los otros elementos ambientales que se ven contaminados con el virus y por el momento se le ha encontrado inactivo, pero dependerá de varios factores para que esto siga siendo así. Por ello, el adecuado manejo de residuos sólidos, líquidos y material médico para atender personas infectadas con coronavirus debe ser fundamental, así como asegurar el tratamiento de agua para consumo humano y las aguas servidas.

En algunos lugares del mundo se ha reportado el inadecuado desecho de guantes y mascarillas de un solo uso (desechables), las cuales están contaminando recintos donde las personas tienen presencia, así como el suelo y las fuentes de agua, con lo cual se incrementa la posibilidad de contagio, dependiendo de que el virus esté presente en estos materiales y todavía activo.

Murciélagos atacados

A finales de marzo, en el caserío de Cudlen, en la región andina de Cajamarca, Perú, debido al diagnóstico de un caso de coro-

navirus y la desinformación sobre el origen del contagio de la enfermedad, (para ese entonces en Perú se contabilizaban 480 infectados y nueve muertes), un grupo de pobladores atacó a cientos de murciélagos insectívoros en una cueva y posteriormente en una escuela vacía, donde los mamíferos volaron para resguardarse (Heraldo de México, 2020).

Según reportes del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre de Perú, murieron unos 300 murciélagos y unos 200 fueron atendidos y liberados en otra cueva alejada del lugar del ataque. Posteriormente personal de esta dependencia informó a la población de la acción incorrecta y recalcó la importancia de las más de 160 especies de murciélagos que hay reportados en Perú que ofrecen servicios ambientales como el control de plagas y enfermedades (reducen la cantidad de zancudos que transmiten el dengue y otras enfermedades), polinización y dispersión de semillas (que favorece la regeneración de los bosques) (Heraldo de México, 2020).

Incendios forestales

Se estima que por la cuarentena y toque de queda establecidos desde mediados de marzo en Guatemala, además de la prioridad que muchas instituciones gubernamentales están dando para atender la pandemia, el resguardo de las normas que protegen el ambiente se ha reducido.

Con ello, se ha favoreciendo a que haya más actividades ilegales como cacería, deforestación, tráfico de vida silvestre e incendios provocados con distintas finalidades (históricamente la causa más frecuente ha sido el cambio de uso de la tierra para agricultura y/o ganadería); así como el trasiego de drogas que continúa, a pesar de las restricciones de locomoción.

Para Guatemala, la diversidad biológica ha tenido efectos indirectos por el COVID-19, ya que por ser época seca es temporada de más incendios forestales, los cuales se siguen dando, sean naturales o provocados.

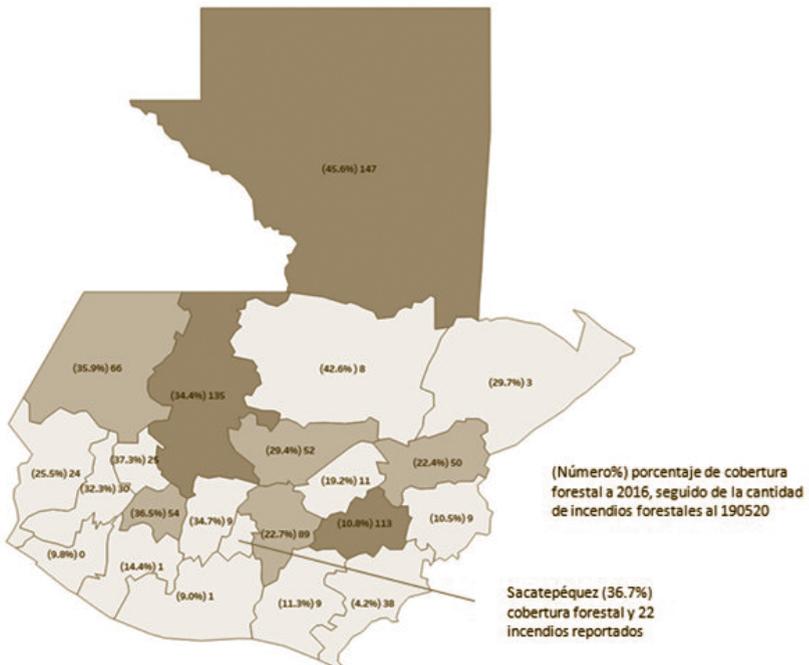
De acuerdo a la Coordinadora

Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), para el 19 de mayo de 2020 se reportaron 896 incendios forestales, consumiendo aproximadamente 5 838 hectáreas (se estima que el dato equivale a incendios forestales) (CONRED, 2020).

los departamentos donde se reportaron 50 o más incendios forestales en la temporada 2019-2020 fueron Petén, Quiché, Jalapa, Guatemala, Huehuetenango, Sololá, Baja Verapaz y Zacapa (CONRED, 2020).

Como se observa en el Mapa 1,

Mapa 1. Cobertura forestal departamental a 2016 y número de incendios reportados en la temporada 2019-2020 hasta el 19 de mayo de 2020



Petén reportó el mayor número de incendios forestales (147, departamento que para el 2016 contaba con 45.6% de cobertura forestal) y por la importancia de la Reserva de Biosfera Maya, se hicieron los máximos esfuerzos por apagarlos, al punto que el Gobierno de Brasil envió una avioneta para combatir incendios, principalmente en áreas protegidas (CONRED, 2020; INAB et. al., s.f.; Paniagua, 2020).

Hasta el 21 de abril, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad de México, había reportado 771 incendios en áreas protegidas al norte de Petén, Guatemala y 148 fuera de áreas protegidas. Un número considerable, tomando en cuenta la capacidad de respuesta que actualmente se pueda tener en Guatemala (Reyes, 2020).

Por otro lado, las autoridades centrales indicaron que algunos incendios forestales fueron provocados por grupos dedicados al narcotráfico, los cuales construyen pistas de aterrizaje clandestinas (Paniagua, 2020).

Por el momento no están disponibles los datos de hectáreas afectadas por departamento, por lo que en el Mapa 1 se agregó el dato de porcentaje de cobertura forestal departamental estimado al 2016, para tener una idea de la posible magnitud del daño; como en el caso de los departamentos con menos del 35% de bosque y que reportaron numerosos incendios forestales: Quiché, Baja Verapaz, Guatemala, Zacapa y Jalapa que con tan solo el 10.8% de cobertura forestal, reportó 113 incendios forestales (CONRED, 2020, INAB, et. al., s.f.).

Degradación ambiental

La estrecha relación entre degradación ambiental, deforestación y particularmente el tráfico y consumo de vida silvestre se sigue dando. De acuerdo a Castañeda (2020), la Universidad de Harvard está haciendo estudios donde plantean que el aumento de la contaminación en el aire contribuye a que se aumente la tasa de mortalidad por COVID-19, aunado a que con el aumento de personas contagiadas, el virus ocupará más

espacio aéreo y en superficies donde puede estar activo.

Por otro lado, según Castañeda (2020) hay alguna relación entre degradación de ecosistemas y surgimiento de zoonosis. Hay mecanismos de transmisión de estas enfermedades complejas y que desconocemos; y en la manera que alteramos los ecosistemas, alteramos los mecanismos de transmisión que sí pueden llegar a afectar a la salud humana, que también está relacionada con la salud de los ecosistemas alrededor, que necesitamos para vivir todos los seres vivos.

Por otro lado, Castañeda (2020) indica que se espera que la desaceleración económica genere más pobreza y se espera mayor actividad de cacería porque si las familias carecen de proteína, la buscarán en los bosques cercanos e impactarán la biodiversidad, si no tienen acceso a gas usarán leña y de padecer alguna enfermedad, extraerán plantas medicinales.

Con ello, de alguna manera se incrementa la presión sobre los ecosistemas, ya que existen pocas prácticas productivas de leña

y de animales para consumo familiar y el acceso a la medicina es limitado.

Por otro lado, en caso la inseguridad alimentaria y nutricional se incrementara, se deben fomentar prácticas de producción de alimentos nutritivos a nivel de los hogares, tanto en áreas rurales como periurbanas, donde los cinturones de pobreza se mantienen.

Algunos aspectos positivos del COVID-19 hacia el ambiente se describirán en una próxima publicación, como la reducción de contaminación del aire, el reporte de vida silvestre reportada de manera excepcional, en espacios generalmente ocupados por humanos. Aspectos que motivan a pensar que de modificarse los patrones de consumo y modelos de desarrollo económico, se podrá pensar en mantener y bajar las emisiones de estos gases contaminantes y mejorar la calidad de los ecosistemas que proporcionan bienes y servicios ecosistémicos (como aire, agua, alimentos, medicinas, materias primas y otros) para la humanidad.

Referencias bibliográficas

- Agencia EFE. (2019). "Incendios forestales afectan 3,037 hectáreas de bosques en Guatemala en 2019. 22 abril 2019". Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/incendios-forestales-afectan-3-037-hectareas-de-bosques-en-guatemala-2019/20000013-3958225>
- Agustín, R. (2018). El fuego, una herramienta ecológica de manejo. En: Revista Forestal de Guatemala. (2) 2018. Recuperado de <http://www.inab.gob.gt/documentos/seriedivulgativa/revistaforestalguateed2.PDF>
- Animal and Plant Health Inspection Service (2020). Correction: USDA Statement on the confirmation of COVID-19 in a tiger in New York. Recuperado de <https://content.govdelivery.com/accounts/USDAAPHIS/bulletins/285036f?fbclid=IwAR3Pk-QZ20V-k2BfBt9izmIn8Ez05ZE-FdvYc7rTU1rz2wtylFCVLbhSXEVhl>
- Arrecis, M. (2020). Reducción de la vulnerabilidad de la población ante el riesgo de desastres. Revista Análisis de la Realidad Nacional. No.30, enero-marzo de 2020, pp 82-101.
- Briones, C. y Peretó, J. (2020) El origen del coronavirus SARS-CoV-2 a la luz de la evolución. Recuperado de <https://theconversation.com/el-origen-del-coronavirus-sars-cov-2-a-la-luz-de-la-evolucion-136897>
- Castañeda, F. (2020). COVID-19 y crisis ambiental. Entrevista virtual de Socialab Guatemala 16 abril 2020. Recuperado de <https://www.facebook.com/socialabgt/videos/511836536391671>
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. (2020). Temporada de incendios forestales 2019-2020 hectáreas consumidas. Twitter 19 mayo 2020. Recuperado de <https://twitter.com/ConredGuatemala/status/1262774125627613186/photo/1>
- Corbella, J. (2020). "El pangolín, abuelto: no fue el origen del coronavirus", en La Vanguardia 27 febrero 2020. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20200227/473809390510/origen-coronavirus-covid-19-pangolin.html>
- El Herald de México. (2020). "Matan a más de 300 murciélagos en Perú por desinformación sobre COVID-19". 25 marzo 2020. Recuperado de <https://heraldodemexico.com>

com.mx/orbe/peru-matan-murcielagos-desinformacion-ignorancia-coronavirus-covid19/

Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, siglas en inglés. (2019). Las cifras del censo en Guatemala: una oportunidad para el desarrollo del país. Recuperado de <https://lac.unfpa.org/es/news/las-cifras-del-censo-en-guatemala-una-oportunidad-para-el-desarrollo-del-pa%C3%ADs>

INAB, et. al. (s.f.). Dinámica de la cobertura forestal 2010-2016. Recuperado de <http://www.infoiarna.org.gt/wp-content/uploads/2019/06/folleto-dinamica-cobertura-forestal-2010-2016LR.pdf>

La Voz de Galicia. (2020). "Coronavirus: la culpa fue del pangolín". 8 febrero 2020. Recuperado de <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2020/02/07/coronavirus-culpa-pangolin/00031581087104921296181.htm>

Nathional Geographic. (2020). Este es el tiempo que permanece el coronavirus en diversas super-

ficies. Recuperado de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/este-es-tiempo-que-dura-coronavirus-diversas-superficies_15337

Organización Mundial de la Salud. (2020). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

Reyes, E. (2020). "Guatemala continúa perdiendo miles de hectáreas por incendios forestales" en Crónica 13 abril 2020. Recuperado de <https://cronica.com.gt/2020/04/guatemala-continua-perdiendo-miles-de-hectareas-por-incendios-forestales/>

Rodríguez, I. (2020). ¿Cuánto tiempo permanece el coronavirus en las superficies o materiales? Recuperado de <https://republicainmobiliaria.com/editorial/cuanto-tiempo-permanece-coronavirus-materiales/>

Soy502. (2020). Alta concentración de COVID-19 en agua residual de Massachusetts. 10 abril 2020. Recuperado de <https://www.soy502.com/articulo/hallan-altas-concentraciones-coronavirus-aguas-residuales-225>

COVID-19: Los desafíos para una economía en recesión

Edgar Balsells

Resumen

El presente artículo tiene como hilo conductor la sistematización de las medidas de política fiscal, orientadas a la protección social y de la inversión privada como parte de los nuevos esquemas contra cíclicos aplicados a escala mundial a partir del azote de la pandemia COVID-19, que pegó con fuerza en el medio a partir de la última quincena de marzo del presente año. Se efectúa así un recuento de los principales decretos de ampliación presupuestaria que han impulsado el peso del gasto público en la economía y cuyos efectos multiplicadores dependen de la eficiencia y eficacia de las instituciones responsables.

Palabras clave

Pandemia COVID-19, política fiscal contemporánea, protección social, eficiencia, eficacia, aparato público.

Abstract

This article is based on the systematization of fiscal policy measures, aimed at social protection and private investment as part of the new anti-cyclical schemes applied at a global level following the scourge of the COVID-19 pandemic, it hit hard in the middle from the last fortnight of march this year. This is the count of the main decrees of budgetary enlargement that have boosted the weight of public expenditure on the economy and whose multiplier effects depend on the efficiency and effectiveness of the responsible institutions.

Keywords

COVID-19 pandemic, contemporary fiscal policy, social protection, efficiency, effectiveness, public apparatus.

“Pero más allá de la utilidad del financiamiento con déficit para salir de las recesiones, otro mensaje fundamental de la Teoría General de Keynes fue dejado a un lado. Y ello era el análisis profundo de Keynes explicando cómo la economía trabaja y el papel del gobierno dentro de ello”. George Akerlof y Robert Shiller, “Animal Spirits”.

Del discurso del Estado gendarme y el dejar hacer, dejar pasar, al de la política económica de la recesión

“Las leyes y el gobierno, y esto es un hecho en todos los casos, pueden ser considerados como una asociación de los ricos para oprimir a los pobres y para preservar para sí mismos la desigualdad de los bienes que, de otra forma, sería destruida por los ataques de los pobres, si el gobierno no se los impide, reducirían a los demás a una igualdad con ellos mismos mediante la violencia política”. Adam Smith, *Lectures on Jurisprudence*.

En nuestro artículo titulado *“Despuntando el alba en 2020: los desafíos de la economía analiza-*

mos las intenciones y el discurso de la toma de posesión presidencial. Hicimos eco de las esperadas proposiciones sobre el tipo de posturas y actores protagónicos que se veían venir, y de lo que ocurría tras bambalinas. Por las mentalidades y figuras que se arremolinaban en el Teatro Nacional, muy bien se apreciaban en el estrado las simbologías de una mezcla de Estado gendarme combinado con el llamado al “dejar hacer, dejar pasar”, tan común en los más emblemáticos regímenes de tal corte en la era democrática: los de Jorge Serrano Elías, Álvaro Arzú y Oscar Berger.

Sin embargo, advertimos en tal análisis que, si bien se trata de un mandatario con un discurso presidencial tradicional, le tocaba liderar el aparato del Estado en un entorno caracterizado por

una nueva realidad social, tanto a nivel nacional como internacional. Y tal advertencia, vista en retrospectiva, muy bien nos permite aseverar que no estábamos tan alejados de lo que viene aconteciendo.

Anticipamos también que el campo de la economía tiene toda una autonomía relativa, y la Guatemala de hoy, no es ni por asomo la del ajuste estructural de Álvaro Arzú, ni mucho menos la de la bonanza económica internacional que alumbró la senda de Oscar Berger, y que fue la contracara de la exuberancia irracional de que luego derivó en la recesión y crisis financiera del 2008-2009.

Ante los designios del siempre esperado discurso de inauguración de mandato, afirmamos lo siguiente: “habrá que ver si, en el arte del consenso, el mismo puede hacer brotar algunas iniciativas más heterodoxas, y si todos los entornos se confabulan en alguna medida para que así sea... en bien del país y la

subregión”. (Balsells, 2020, pág. 19). Y hoy hablando de heterodoxias por todas partes, también nos damos cuenta que no estábamos tan desintonizados de las amenazas del entorno, pues ya la China continental estaba en plena crisis sanitaria.

Adicionalmente, en un número previo, al enfocarnos en el anteproyecto de presupuesto para 2020, presentado por el ex Ministro de Finanzas Públicas, Víctor Martínez, concluimos, en el artículo titulado *“El presupuesto 2020: entropía y esperanzas”* (Balsells, 2019) que no había mucho de nuevo bajo el sol: se trataba así de un presupuesto que no lograba superar la rigidez de las asignaciones; con fuertes gastos de funcionamiento y pago de salarios, y en donde el gasto de capital no sólo es insuficiente, sino enfrenta altos niveles de agotamiento en su ejecución, además de baja calidad, y escasa jerarquización dentro de un verdadero modelo de planificación nacional.

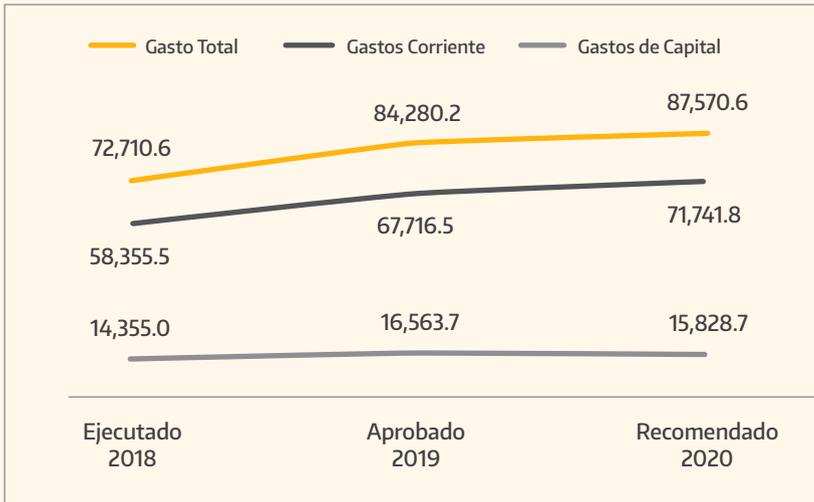
Lo más interesante de tal artículo es que se efectúa una reseña de todas las ediciones impresas de la Revista Análisis de la Realidad Nacional, en cuanto al tema de la política fiscal y la tributaria, empezando desde la Revista No.2 que va delineando el gatopardismo ante las posturas de cambio, y en donde las preocupaciones apuntan al déficit fiscal, y la fuerte inclinación dogmática de los tanques de pensamiento predominantes, así como el comportamiento conservador de las comisiones especializadas del Congreso por la austeridad y la subsidiariedad de la política social, de corte asistencialista; todo ello a contrapelo de las romerías que se arremolinan en el recinto de novena avenida por capturar el gasto, que es uno de los deportes favoritos de la puja ante la arena política.

Dicha edición (la número 2) data de los primeros tiempos

de la administración Pérez Molina-Baldetti, y existía cierta discusión interesante alrededor de propuestas de actualización fiscal, e incluso de reformas constitucionales.

Luego, a partir de la crisis de abril de 2015 comenzamos a abordar de nuevo lo tributario, el endeudamiento y la calidad del gasto, pero además se enfatiza en criterios preventivos de gestión, tal es el caso de la urgencia de fortalecer el aparato público, a través de un adecuado servicio civil, la transparencia de las contrataciones, la reforma del Estado y la planificación a largo alcance, buscando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Y es así que buena parte de los ejercicios intelectuales del 2018 y 2019, en el seno de IPNUSAC, apuntan a la construcción de estrategias y de indicadores de seguimiento y evaluación.

Gráfica 1. Evolución del gasto 2018-2020



Fuente: elaboración propia con base en datos del anteproyecto 2020.

Como bien se sabe, ante acusaciones de mal uso de los recursos, necesidad de contener el endeudamiento, la tradicional aversión al déficit fiscal, y los diferentes mitos alrededor de las finanzas públicas, el presupuesto aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 comienza con una cifra de Q87 715 millones. Debemos recordar que el anteproyecto 2020 sugería una cifra de Q91 900 millones.

La interacción necesaria entre política económica y social

“Vivir de las remesas de los trabajadores, de las inversiones directas o de las exportaciones de las maquilas no contribuye al desarrollo económico. Es importante releer el pensamiento económico latinoamericano para buscar una mejor forma de participación en la globalización como sociedad y como

región". (Alicia Girón, Obstáculos al desarrollo y el paradigma del financiamiento en América Latina).

En su estreno durante las primeras semanas, el equipo económico, la SEGEPLAN, y el resto del gabinete se presentó la Política General de Gobierno 2020-2024. El pilar económico denominado: Economía, competitividad y prosperidad, responde a posturas bastante estudiadas en las diferentes revistas de Análisis de la Realidad Nacional.

Se trata de un discurso muy conocido en el medio, y que no reconoce explícitamente la necesaria interacción entre política económica y social, que hoy hace aguas y constituye el desafío más apremiante ante la crisis del COVID-19. El siguiente párrafo entresacado de la política muy bien mereciera todo un análisis desde la teoría crítica del discurso. Veámoslo:

en este sentido, esta política reconoce que el sistema de protección social más importante para una

sociedad es la generación de empleo en condiciones formales y de calidad. En este sentido, parte de la premisa de que la pobreza se combate con trabajo y empleo formal. Por consiguiente, para que la estructura económica del país favorezca la creación de más y mejores empleos, el país necesita experimentar tasas de crecimiento económico más aceleradas que permitan, a la vez, generar más y mejores fuentes de empleo". (Gobierno de Guatemala, 2020, 12).

Aquí, lo que se trata es de poner en primer plano la primacía de una política económica martillada desde los años noventa: liberalizadora, buscando la atracción de la inversión extranjera, implorando por el acceso a mercados de una oferta exportable que se encoge: los cuartos de al lado en las negociaciones comerciales son liderados por el sector azucarero y de sus derivados, incluyendo por supuesto los licoreros. Al estar colocada la cuota exportadora, le siguen

la palma africana, el banano, el caucho y las denominadas exportaciones no tradicionales. Una innovación, si así puede llamársele, ha sido el embarque de fruta y verdura cortada y refrigerada, para su puesta en venta en las góndolas de mercados tan alejados como Moscú, o bien las grandes cadenas de *supermarkets* norteamericanas.

Con ello se pretende obtener una especie de rebalse económico, que irradie hacia la protección social, es decir hacia un poder adquisitivo de la fuerza de trabajo formal, que le permita pagar los colegios de los hijos, la mayoría de los mismos de cobertura privada, y una salud general, que en los inicios del gran Programa Sectorial de Salud, de los años noventa, pretendía dejar los segundos y terceros niveles de salud en manos privadas, gracias a una política de previsión y de atención primaria que, sencillamente no llegó a cuajar, también copada por las denominadas *“organizaciones privadas en salud”*.

Nótese en todo esto la falta de vinculación con lo social en su

forma directa y focalizada de enfrentar los desafíos de la protección social de hoy en día: la creación de empleo a secas, facilitando las condiciones de la inversión privada, resultaría ser así la solución a la protección social, que además es parte intrínseca del ODS 1. Resulta ser esta una versión más de las viejas teorías del rebalse económico y de subordinación de lo social a lo económico, con el agravante de su fragmentación en políticas sectoriales diversas.

Además, la política indicada, si bien con medidas acertadas y necesarias presenta una serie de medidas programáticas de protección social, a partir de la siguiente sombrilla teórica y de gran lineamiento:

El sistema de protección social deberá estar acompañado de medidas que permitan desarrollar capacidades productivas en los jóvenes y adultos en estado de pobreza y pobreza extrema, con miras a ayudarles a generar un ingreso sostenible en el tiempo. Estas medidas in-

cluirán el acceso a financiamiento para la implementación de proyectos viables mediante la creación de una política de capital semilla; asimismo, estrategias que permitan hacer un mejor uso de la tierra y aumentar la productividad, tales como la provisión de sistemas de riego y microriego; facilidades para la comercialización de los productos y el aprovechamiento del turismo rural comunitario. (Gobierno de Guatemala, 2020, pág. 53).

Simplemente todo ello se puso a prueba unas pocas semanas después y se observan las carencias teóricas de las posturas. Por ejemplo, Ana Sojo, una de las más destacadas sistematizadoras de la nueva protección social en América Latina, apela a la justicia distributiva, al combate de la desigualdad y a una mayor heterodoxia, tema este último que hemos venido cultivando desde nuestros tiempos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales (FLACSO) y en la investigación en la Univer-

sidad de San Carlos; siendo que para mejores digresiones sobre las lagunas de los enfoques oficiales de la protección social, el nuevo estudio de este escribiente recién publicado sobre economía heterodoxa, bien vale la pena ser parte de un estudio posterior, más enfocado en las posturas, la ideología y la teoría (Balsells, 2019)

La inquietud de estos nuevos enfoques apunta a un enfoque integral y extensivo de la protección social. Es decir que, prácticamente, todas las políticas desemboquen en el empleo, la previsión social y en general en la protección social directa y bien focalizada como tal, tocándola en su núcleo, tanto en lo concerniente a la cobertura como a la calidad y la solidaridad de su financiamiento. Y es que no se trata tan sólo de un incremento de recursos, sino que debe actuarse sobre la morfología de la protección social: el cambio institucional, buscando la consolidación y evitando la fragmentación de sistemas.

La subordinación de la protección social a la facilitación de

inversiones para crear empleo productivo, desvía la atención de la necesidad de forjar incluso sistemas no contributivos y de universalizar la salud, y es que tal y como Sojo lo afirma: “las carencias en materia de pensiones o los beneficios de salud precarios son externalidades negativas que no crean incentivos adecuados para profundizar los mercados laborales (2003, pág. 25).

Lo cierto es que incluso utilizando los criterios neoclásicos de una política como la que se sustenta en el plan indicado, la productividad no puede ser conseguida tan sólo descansando en la transpiración. Se necesita de la inspiración, para conformar una matriz exportadora de cara al siglo XXI, que rebase los estrechos marcos del querer ser, y se interne en los intrincados laberintos incluso teóricos de la realidad contemporánea. Y la siguiente cita de Sojo, cae como anillo al dedo para explicar las falencias del propio pensamiento neoclásico criollo:

La transformación de riesgos idiosincráticos en riesgos catastróficos tam-

bién alerta sobre la necesidad de consolidar políticas universales y de financiamiento solidario en material de salud en la región. Debido a la avanzada etapa de transición epidemiológica en que esta se halla, los desafíos provienen de las enfermedades crónicas y degenerativas, a raíz de sus costos elevados y la necesidad de consolidar políticas preventivas (...) pero los riesgos idiosincráticos de salud pueden devenir en catastróficos también para sectores de buenos ingresos por el elevado costo de algunas enfermedades crónicas y degenerativas. Esta situación pone de relieve la importancia de diversificar riesgos, de la solidaridad y la regulación de las exclusiones. (2017, pág. 57)

Paso del Estado gendarme al Estado keynesiano

“Ahora todos somos keynesianos”. Richard Nixon

Si algún proceso de la toma de decisiones desde la crisis asiática es digno de estudio es el de la falta de previsión ante los acontecimientos, ya sea una crisis hipotecaria, la exuberancia irracional del período previo al 2008-2009, y hoy una pandemia de enfermedades contagiosas, que se creían extintas en el mundo desarrollado. El coronavirus, o COVID-19, vino a poner en evidencia no sólo la obsolescencia de dogmas en la política económica, sino la falta de empatía de esta con lo social, y las debilidades del asistencialismo como condimento básico de la política social criolla, un tema muy enraizado en Guatemala desde 1954, con la presencia de actitudes sociales y culturales dominantes, muy superficiales por cierto, ligadas al indigenismo, el apoyo a los oficios de los obreros, y el impulso de los patronatos como vehículos de la caridad y de la inversión social, y de paso incluir dichos gastos como deducibles del Impuesto Sobre la Renta.

Otro obstáculo de la política social resulta ser el de su fragmentación y sectorialización; es

decir, sin enfocarla hacia el campo de la protección social de nueva generación. Por ejemplo, analizando documentos de los gobiernos denominados como “emblemáticos” en ese artículo, nos retrotraemos a los análisis de la Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social, mejor conocida en su tiempo como Ruta Social, que era un programa ambicioso que brindaba asistencia técnica a los gobiernos de los países centroamericanos para desarrollar y fortalecer la capacidad nacional de solución a la problemática social de la pobreza.

Ruta Social surgió como respuesta a la prioridad que los países de la región asignaban a los problemas más urgentes de los sectores sociales, suscribiendo un convenio en 1993, apoyado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

En un estudio preparado por SE-GEPLAN (1996) se intenta examinar los principales problemas

de la entrega de servicios sociales, segmentando en educación y salud, durante el período 1985-1995, vinculando luego las intenciones del gobierno de Álvaro Arzú a futuro con los Acuerdos de Paz, y con una serie de metas contenidas en el denominado PLADES, Plan de Desarrollo Social 1996-2000, que surge en la Cumbre de Presidentes centroamericanos, reunidos en Puntarenas, Costa Rica, en diciembre de 1990.

El análisis que se menciona se centra en las inversiones en educación y salud, sencillamente por “el hecho de que las inversiones directas en desarrollo humano se hacen en estos sectores que, consecuentemente demandan la mayor parte de los recursos del Estado.” (Segeplán, 1996, pág.15).

El plan y las recomendaciones de Ruta Social comienza a enredarse cuando al analizar las grandes necesidades para la resolución de la pobreza, se interna con problemas detectados como los siguientes: i) la inequidad del gasto social; ii) las debilidades de la educación bilingüe; iii) la

disponibilidad de alimentos y su acceso para combatir la desnutrición; iv) la necesidad de incremento de la oferta de alimentos; v) la seguridad alimentaria; vi) el fortalecimiento tecnológico de la oferta de agua potable; vii) la estructura de la producción de bienes y servicios; viii) la presencia de las exportaciones tradicionales; ix) la regresión de la distribución del ingreso.

En uno de los párrafos, el análisis añade lo siguiente, que cae como anillo al dedo en nuestro tema: “el gasto social para efectos de este documento solo incluye los gastos que se hacen en los sectores de salud, educación, asistencia social, ciencia y cultura, por representar estas inversiones directas en capital humano. (Segeplán, 1996, pág.31).

Como se observa entonces, la protección social, los derechos económicos y sociales y los propios acuerdos de paz que ya estaban en boga, son soslayados en estos enfoques; y como la austeridad del gasto es la constante en tales años del ajuste estructural, las desigualdades se

disparan y la crisis social apunta a lo que hoy vemos.

No hay espacio aquí para aplicar un relato histórico. Tan sólo hemos tocado sus raíces para explicarnos lo que hoy acontece. Resulta ser entonces que a un poco más de un mes del discurso presidencial, la tortilla da vuelta y se viene el mes de abril, con la crisis abrupta del COVID-19.

Comenzamos el análisis retomando elementos de nuestro último artículo, ya entrando la emergencia (Balsells, 2020). En el artículo titulado: *“La Ley de Emergencia para la Protección del COVID19, sus orientaciones y posturas: una visión crítica para la construcción de propuestas*, comenzamos con el análisis de la fiebre de decretos del mes de abril, y mencionamos lo siguiente:

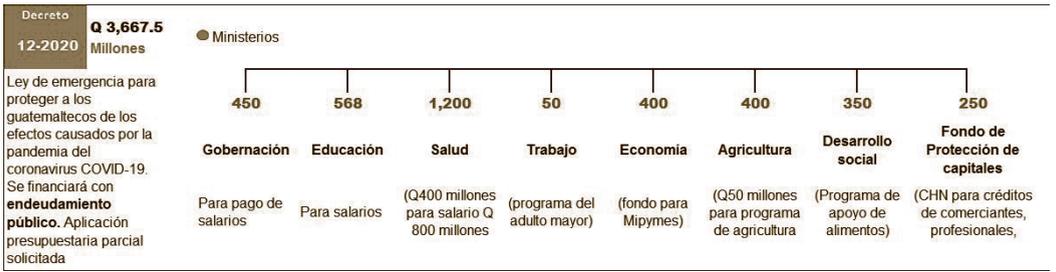
- Asistimos a un quiebre de ideas en torno a la política económica, a partir de autores heterodoxos que cada vez están siendo más citados en las redes y en la prensa internacional, como Alicia Girón,

Paul Krugman y los teóricos de la Nueva Teoría Monetaria.

- A partir de tales sistematizaciones se pueden inferir valiosas conjeturas sobre los nuevos rumbos que se abren para la política pública y la protección social de nuevo cuño.
- El Decreto 12-2020 implica una inyección en la economía de Q3 667.5 millones, teniendo ello un impacto de 0.6 por ciento en relación al producto interno bruto, siendo la primera de su corte, que seguirá con una serie de decretos que se explicarán más adelante.
- Para el fondeo de la operación se utilizan dos préstamos externos, uno de apoyo presupuestario, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro de apoyo a catástrofes naturales, que es reconvertido en apoyo a COVID-19. En total ambas operaciones suman un monto de US\$ 450 millones.

- El Decreto 12-2020 se canaliza a través de los siguientes destinos institucionales del gasto:

Infografía 1: Destinos institucionales del Decreto 12-2020



Fuente: Lorena Alvarez, elPeriódico

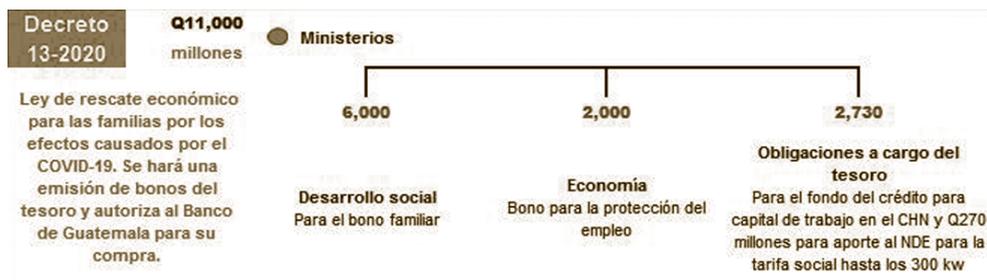
Autoriza a las municipalidades a realizar compras directas hasta por

Q300 mil durante la emergencia

- Para canalizar el gasto se crean fondos de rápida respuesta, siendo estos el Fondo de Emergencia (FEMER), el Fondo de Protección de Capitales y el Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes).
- Es decir, fuera del pago de salarios en gobernación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el resto se paga a través de tales fondos.

El resto de ampliaciones financiadas con recursos internos se canaliza a través de los decretos 13-2020 y 20-2020.

Infografía 2: Destinos institucionales del Decreto 13-2020



Fuente: Lorena Alvarez, elPeriódico

En relación a este Decreto y la histórica proveniencia de sus fondos: dinero inorgánico de la banca central a una tasa de interés bastante menor al tradicional financiamiento de los acreedores bancarios, nótese la importancia que adquieren aquí el Ministerio de Desarrollo Social y el de Economía, así como el Crédito Hipotecario Nacional. Q6 000 millones están destinados al aporte de ingresos a hogares guatemaltecos vulnerables, incluyendo, en un 10% -o sea Q600 millones- a aquellos hogares de aldeas y caseríos rurales que carecen de energía eléctrica.

Con respecto al monto de Q2 000 millones que es parte

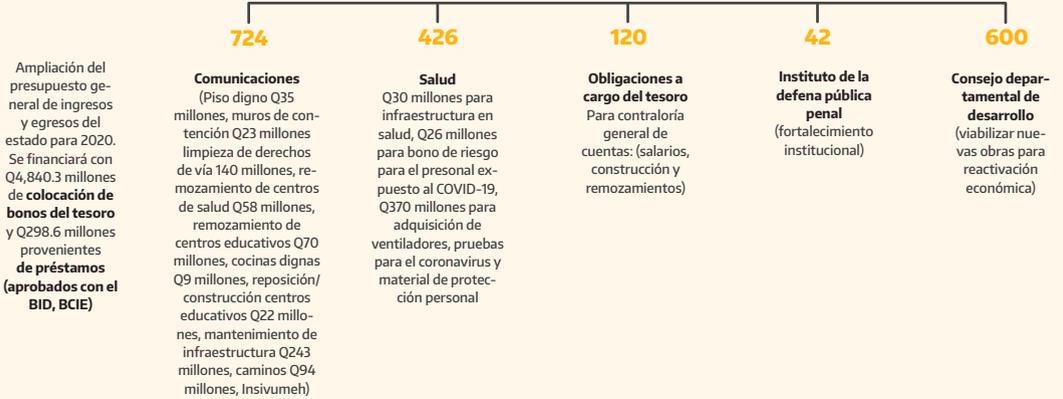
de un esquema de coordinación entre el Ministerio de Economía y el de Trabajo y Previsión Social, es histórica también la consideración de un bono de cesantía, para trabajadores de empresas formalmente inscritas en el Registro Mercantil.

Adicionalmente, como está sucediendo en diversos países del orbe, se consideran Q2 460 millones en créditos para capital de trabajo en las empresas formales y Q270 millones para subsidiar al INDE con respecto a la tarifa social, siendo parte esto último de una discusión en boga en la Guatemala de hoy.

Infografía 3: Destinos institucionales del Decreto 20-2020

Decreto Q5,138.90
20-2020 Millones

• Ministerios



(Cifras en millones de quetzales)



Fuente: Lorena Alvarez, elPeriódico

En relación con el Decreto 20-2020 el mismo se trata más bien de una serie de requerimientos adicionales del gasto solicitados por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso para financiar principalmente gasto corriente; siendo que la mayoría de recursos no se ubican precisamente en el combate directo a la emergencia, sino son parte de una serie de ampliaciones que comenzaron a ser trabajadas a partir del 14 de enero cuando tomó posesión la nueva administración del aparato de gobierno. Se consideran aquí, asignaciones bastante criticadas por la opinión pública en estas horas aciagas, pero que forman parte

del entramado de compromisos del denominado rubro “Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro”, y de pactos colectivos, entre otros.

Se encuentran aquí los ejemplos de los incentivos forestales, los compromisos de gasto con el Ministerio Público, obras asignadas al Ministerio de Comunicaciones, compromisos del pacto colectivo con el sindicato de la educación pública, etc.

En suma, la batería de acuerdos se encuentra sistematizada en la siguiente tabla:

Tabla 1: Aprobaciones importantes del mes de abril vinculadas a COVID-19

Acuerdo, decreto o punto resolutivo	Instancia de aprobación	Objeto
Punto Resolutivo 3-2020	Congreso de la República de Guatemala	Recomendaciones de acciones a tomar en cuestión de la emergencia causada por el COVID-19
Decreto 5-2020	Congreso de la República de Guatemala	Declaratoria de Estado de Calamidad Pública por 30 días
Decreto 7-2020	Congreso de la República de Guatemala	Prorroga por 30 días más Decreto de Estado de Calamidad Pública decreto 5-2020
Decreto 9-2020	Congreso de la República de Guatemala	Ratificar Decretos 6-2020 que reforma el decreto gubernativo 5-2020 que declara el Estado de Calamidad pública en el Territorio Nacional por 30 Días.
Decreto 10-2020	Congreso de la República de Guatemala	Aprobación de las negociaciones de préstamo No. 8962-GT con el BIRF "segundo Préstamo para políticas de desarrollo sobre la gestión de riesgos con una opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT DDO)" amortización a 25 años con hasta 10 años de periodo de gracia.
Decreto 11-2020	Congreso de la República de Guatemala	Se aprueba negociación de préstamo con el BID para el plazo de hasta 20 años
Decreto 12-2020	Congreso de la República de Guatemala	Ley de emergencia que contiene disposiciones sobre, medidas sanitarias, disposiciones económicas, fiscales y de seguridad social. Donde los temas más relevantes son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> · Control de acaparamiento · Monitoreo de precios · Papel de las municipalidades · Disposiciones por pago de colegiaturas · Ampliación del presupuesto general de ingresos del estado por un monto de (Q 3,667,500,000) de endeudamiento público externo y la forma en la que se distribuye está en el anexo 1.

Monto incluido en caso de préstamos o ampliaciones	Destino
<p>Doscientos millones de US Dólares (US\$ 200 000 000)</p>	<p>políticas de desarrollo sobre la gestión de riesgos con una opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT DDO)</p>
<p>US\$ 250 000 000</p>	<p>Programa: administración tributaria y transparencia</p>
<p>Ampliación del presupuesto por Q3 667 500 000 de endeudamiento público externo y la forma en la que se distribuye está en el anexo 1.</p>	<p>Al MINGOB Q450 millones para pago de salarios derivado de compromisos en años anteriores</p> <p>Al MINEDUC Q567 millones para pago de compromisos por pactos colectivos de años anteriores</p> <p>Al MSPAS Q400 millones para pago de pactos colectivos de años anteriores</p> <p>Fondo de emergencia 1 500 millones</p> <ul style="list-style-type: none"> · Equipamiento, remodelación e infraestructura de hospitales · Programa de apoyo alimenticio <p>Fondo de protección de capitales Q250 millones</p> <p>Fondo para MIPYMES Q400 millones</p> <p>Espera de las obligaciones crediticias</p>

		<ul style="list-style-type: none"> · Espera en las obligaciones crediticias · Y garantizar los servicios públicos · Extensión a entidades no lucrativas
Decreto 13-2020	Congreso de la República	Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19
Decreto 14-2020	Congreso de la República	Se aprueba Negociación de Préstamo con el BID, con plazo de 25 años y 5.5 años de gracia
Decreto 15-2020	Congreso de la República	<p>Ley de Medidas Adicionales de Protección a favor de la Población por los efectos económicos provocados por la Pandemia del COVID-19, que trata sobre el diferimiento de los pagos de servicios básicos durante el estado de Calamidad pública.</p> <p>Aún no hay sanción por parte del presidente de la república.</p> <p>La CC solicitó emitir informe en 48 horas comenzando el 28 de abril de 2020 Actualizar</p>
Decreto 16-2020	Congreso de la República	Se aprueba Negociación de Préstamo con el BCIE
Decreto 17-2020	Congreso de la República	Se aprueba Negociación de Préstamo con el BID. Unidad Ejecutora: MSPAS. Pago hasta por 24 años con hasta 6.5 años de gracia.
Decreto 18-2020	Congreso de la República	Se aprueba Negociación de Préstamo con el BCIE. Unidad Ejecutora: MSPAS
Decreto 19-2020	Congreso de la República	Se aprueba Negociación de Préstamo con el BID. Unidad ejecutora: MICIV. Plazo de hasta 24 años y hasta 6.5 años de gracia.
Decreto 20-2020	Congreso de la República	Ampliación del presupuesto
Acuerdo ministerial 89-2020	MSPAS	Cordón sanitario a Patzún
Acuerdo Gubernativo 57-2020	MIDES	Reglamento del fondo Bono Familiar
Acuerdo Gubernativo 59-2020	MINFIN	Reglamento para la emisión, negociación colocación y pago de Bonos del Tesoro

	<p>Garantizar los servicios públicos</p> <p>300 mil para municipalidades (gastos relacionados a la emergencia)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> · Bono Familiar (MIDES) · Fondos para la protección del empleo (CHN) · Fondo para capital de trabajo (CHN)
US\$ 60 millones	Programa: Fortalecimiento y modernización del Ministerio Público

Hasta US\$ 300 millones	Programa: Inversión y Modernización para el Sector Justicia
Hasta US\$ 100 millones	Programa: Fortalecimiento de la Red Institucional de servicios de Salud
Hasta US\$ 193 millones 200 mil	Programa: Inversión en infraestructura y equipamiento hospitalario.
US\$ 150 millones	Programa: Desarrollo de la infraestructura vial
Ampliación por Q5 138 900 000	Gastos diversos. Fundamentalmente corrientes y para inversión en obra pública

Acuerdo Gubernativo 58-2020	MINECO	Reglamento para el otorgamiento de fondos para la protección del empleo
Acuerdo ministerial 583-2020	MINECO	Normativo para el contingente arancelario de Frijol Negro
Acuerdo Ministerial 584-2020	MINECO	Normativo para el contingente arancelario de Maíz Amarillo

Fuente: elaboración propia con base en información del Diario de Centroamérica

La hora de la ejecución

“Es necesario sustituir la idea que las organizaciones públicas son instrumentos al servicio del grupo en el poder, y pensar en ellas como instituciones que producen un trabajo socialmente útil y que están a las órdenes de los usuarios”. Michael Barzelay, “Atravesando la Burocracia”.

El mes de mayo resulta ser decisivo para el inicio con eficiencia y eficacia en la ejecución de estos millardos, siendo que a diciembre de 2020 la evaluación estará centrada no sólo en la colocación, sino en los probables efectos multiplicadores del gasto. Por el momento, a inicios de mayo, la incertidumbre pareciera reinar.

El analista político Renzo Rosal es crítico al respecto de los fondos de emergencia y contención,

derivado ello de las falencias que se observan actualmente en la ejecución. Menciona, por ejemplo, lo siguiente: “desde hace unos días ha quedado en evidencia que la información y procedimientos para la ejecución del Bono Familia no son claros. Se dieron colas y aglomeraciones en varias municipalidades, lo cual además pone en riesgo sanitario a las personas”. (2020, pág. 25)

Además, Rosal pone en tela de duda la capacidad del Crédito Hipotecario Nacional para solventar las astringencias en la carencia de efectivo de la mediana empresa. “Se requiere que las instituciones responsables de la ejecución de los programas se organicen de la mejor forma posible”, añade. (2020, pág. 25)

Por su parte, Edgar Gutiérrez en columna publicada en el Periódico

co titulada “*Tiempos de la política simple*”, efectúa una certera crítica al veto presidencial al Decreto 15-2020, que ha causado toda clase de polémicas y conjeturas en las redes, llegando hasta epítetos subidos fuera de tono en contra del presidente de la república. Gutiérrez, de forma clara menciona lo siguiente:

en períodos excepcionales en los que lo esencial dicta las conductas sociales, la política es más simple (no digo sencilla) que en los tiempos ordinarios (...) la política simple no es sencilla. Los códigos de la comunicación deben cambiar, porque las prioridades de la gente se alteraron drásticamente. (4 de mayo 2020, pág. 13)

El hábil analista también plantea el desafío de la ejecución de los recursos y focaliza en el propio presidente de la república, indicando claramente que el aparato público es un “cuerpo atrofiado y fragmentado incapaz de arrancar una galopada de 100 metros”. Además, menciona que el equipo de conducción

al frente de las carteras responsables del desafío es un equipo que pareciera débil y de poca capacidad.

De forma mediática y con marketing político, las autoridades del gabinete de gobierno y del gabinete económico -dado que no existe un gabinete social explícitamente anunciado-, han incluido la ayuda en los siguientes programas de gobierno:

- Bono familia: que constituye un aporte de Q1 000 durante tres meses, a aproximadamente dos millones de familias, y que es distinto al programa de la economía informal. El bono familia está manejado por el Ministerio de Desarrollo Social, mientras que el otro es manejado por el Ministerio de Economía.
- Caja juntos saldremos adelante: se trata de 200 mil cajas de víveres aportados por la iniciativa privada para familias vulnerables. Es un programa vago que no tiene una programación específica y que incorpora la logística del Ejército para su ejecución.

- Apoyo a la economía informal, en donde se tiene un cálculo de 200 mil hogares con aportes de Q1 000, quedando el programa encomendado en su ejecución a los alcaldes que presenten registros bajo declaración jurada. Es tal vez el más controversial y hasta el momento tan sólo la Municipalidad de Guatemala ha sido la beneficiada.
- Alimentación Escolar: que busca llegar a 2.4 millones de niños que reciban alimentación aun cuando estén ausentes de la escuela. Tiene un monto de Q589 millones.
- Fondo de Crédito para capital de trabajo: a cargo del disminuido Crédito Hipotecario Nacional, colocado en esta oportunidad como una especie de banco de segundo piso, destinado a bancos y cooperativas de ahorro y crédito, con intereses blandos, de acuerdo con el Decreto de aprobación.
- Fondo de protección del empleo: al mismo aplican las empresas corporativas que buscan conservar a sus empleados, funcionando como un seguro de cesantía. Constituye un aporte de Q75.00 diarios para trabajadores que hayan firmado la suspensión de contrato que su empleador debe registrar y tramitar en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El responsable del programa es el Ministerio de Economía, mientras que el CHN funcionará como caja.
- Programa de dotación alimentaria: destinado a familias en situación de vulnerabilidad, incluyendo adultos mayores, así como quienes se encuentren en asilos. Está a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y consiste en cupones de Q350.00 o bienes de primera necesidad, principalmente alimentarios.
- Subsidio de energía: Se trata de la asignación anteriormente mencionada, que según el ministerio del ramo beneficiaría a 2.8 millones de hogares, que consumen hasta 300 kWh.

Mientras todos estos ingredientes son puestos en la mesa, el arte de cocinar, traducido aquí en el arte de administrar, bajo un análisis de administración pública y caracterización del Estado guatemalteco, conlleva eventos preocupantes, como por ejemplo, la renuncia de importantes funcionarios de las entidades mencionadas.

La última renuncia se suscitó en el Ministerio de Desarrollo Social, y se trata de la viceministra responsable de los programas indicados, Rutila Ajanel, una mujer quetzalteca, especializada en temas de índole política y miembro de una conocida familia maya del occidente. La renuncia de Ajanel, quien tenía a cargo la Unidad de Protección Social, se produjo conjuntamente con la de Luis Enrique Us, Director de la Dirección de Coordinación y Organización del MIDES.

Adicionalmente, el importante puesto de Director del Fondo de Desarrollo Social (FODES) fue declarado vacante días atrás, a raíz de la renuncia de José Armando Alvarado, quien según noticias de prensa se negó a

firmar documentos para la aprobación de programas durante la emergencia sanitaria del COVID-19.

Y por si ello fuera poco, otros despidos tuvieron lugar, como ha sido el caso de Lisbeth Guerra delegada departamental de la Unidad Ejecutora del FODES, y Steve Cabrera subdirector técnico de desarrollo.

Demos una mirada a José Armando Alvarado, ex Director del FODES, para efectuar diversas conjeturas de cómo anda la administración pública en estos días de pandemia. Alvarado es graduado en Ciencias jurídicas por la Universidad Panamericana. Fue asesor jurídico de la Municipalidad de Mixco, y en los últimos tiempos prestó sus servicios en la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia como asesor jurídico liquidador de los viejos proyectos ALA, financiados por la Unión Europea, con gran auge hasta mediados de los noventa, siendo sorprendente que aún a estas alturas del partido continúen sin un finiquito definitivo de liquidación.

Además, Alvarado fungió durante el gobierno de Jimmy Morales como Director de la Unidad de Control y Supervisión de Cable (UNCOSU), la que es de gran controversia hoy en día, por ser el ente que supervisa la señal de cable, y que se encuentra bajo el asedio de la clase política y de los dueños de las múltiples redes de cable existentes en el país.

A simple vista, y sin conocer sus buenas o malas acciones, se observa que Alvarado no tiene el perfil para dirigir un fondo tan complejo como el FODES, que sigue desempeñando en estos últimos años una posición crucial en la ejecución de recursos públicos; al punto de que el propio Programa Crecer Sano, parcialmente financiado con fondos del Banco Mundial, y aprobado por el Congreso en 2019, había puesto en el FODES todas sus expectativas para ejecutar buena parte de los recursos, los que luego fueron trasladados a una unidad ejecutora del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Por otra parte, en otra unidad ejecutora de crucial importancia

como es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, también se produjo en fecha reciente la renuncia de dos vice ministros: Héctor Marroquín, vice ministro administrativo, así como la destitución de otro viceministro, Rodolfo Galdámez.

En contra de ambos viceministros se han iniciado investigaciones relacionadas con temas de probidad y mal manejo de recursos. Cabe agregar que la caída de Galdámez se produce gracias a una interesante nota de periodismo investigativo llevada a cabo por el periodista Pável Vega, miembro de una conocida familia de intelectuales y académicos universitarios, como lo es la familia Matute.

Pável, apelando a la rendición de cuentas de la administración financiera, como lo es Guate Compras, logra indagar que Galdámez continúa proveyendo servicios contratados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), a pesar de la prohibición existente relativa a que los funcionarios públicos tienen prohibición expresa de hacerlo.

La oportuna revelación de Vega desnuda el entramado de telarañas mercantiles y de control de la proveeduría pública que enfrentan las contrataciones del Estado. Resulta ser que Galdámez ha sido un proveedor importante del IGSS a través de su centro de rayos X ubicado en Villanueva, que está conformado por una empresa individual a su nombre, y teniendo como sustituta a su hija. Por un descuido, o bien desconocimiento de la probidad, cuando súbitamente entró como funcionario público, se olvidó de traspasar a tiempo la formalidad legal a su hija, quien también trabaja con él y tiene un manejo sustituto de la empresa individual.

Resulta ser este un tema común y trillado en la administración pública guatemalteca, siendo que hay fronteras grises para indagar si los problemas actuales son propiamente de eficiencia y optimización, o bien de opacidad y altos niveles de corrupción, muy generalizados, e incrustados con gran fuerza en los últimos gobiernos democráticos.

En el caso del viceministro Marroquín, se trata de un tema vin-

culado con supuestas compras anómalas y con sobreprecio, a partir de las primeras contrataciones tomando ventaja de la emergencia COVID-19.

Y por si ello fuera poco, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, también se dieron destituciones, primero del viceministro administrativo Álvaro Samayoa, y luego del propio ministro Oscar Bonilla. Tal abandono del barco tiene que ver principalmente con descoordinación y asintonía con la presidencia y las diferentes presiones de sindicatos e intereses sindicales, que giran alrededor de tal cartera.

En el caso de Samayoa, quien es un conocido funcionario vinculado al Sistema Integrado de Administración Financiera, la administración fiscal municipal y en meses recientes incluso llegando a Subgerente administrativo del IGSS, las presiones están relacionadas con un intento de subsanar el extremo burocratismo del MAGA y la buena cantidad de puestos engrosados en los últimos gobiernos, sin una función específica clara. El MAGA es hoy en día uno de los ministerios más

burocráticos e ineficientes en el aparato del Estado.

En el caso de Bonilla, más bien lo que se aprecia es la llegada de un funcionario poco conocedor de la cosa pública y advenedizo, quien no era parte del equipo núcleo del mandatario, y quien, dicho sea de paso, es bien conocido por sus altibajos en materia de conducción y carácter. Así, el MAGA es hoy conducido por un veterano de las lides cooperativistas y financieras, el ex presidente de Banrural, José Ángel López, quien se encuentra bajo gran presión de ejecución de los fondos asignados.

¿Cómo podemos alumbrar lo que sucede en esta Guatemala en plena pandemia, acudiendo a un poco de teoría y paradigmas nuevos?

Primero acudamos a revisar el llamado de entes expertos y organismos internacionales serios a un nuevo consenso administrativo y de políticas públicas, posteriormente al consenso de Washington, en donde se encuentra la presencia de las instituciones y de la gobernabilidad. En tal sentido, apelar a la

reforma institucional es un tema urgente.

El tema del actor social tecnocrático resulta ser imprescindible: si se observa por ejemplo, en los casos de renuncia y abandonos en los altos y medianos mandos, la opacidad en su comportamiento, falta de penetración como equipo de gobierno, o bien el desempeño de un puesto sin la debida formación para el mismo. El caso enunciado del FODES es sintomático de esta patología en la Guatemala democrática. Si bien, debemos aclarar que tal actor es moldeado de diversas formas por la dinámica partidaria y los incentivos electorales.

De acuerdo con un análisis del BID (2006, pág.16) los ministros del gabinete desempeñan una función clave, así como la alta burocracia. Son los que están al frente de las grandes dependencias burocráticas y se encargan de evaluar y supervisar los detalles de la ejecución de las políticas, actores centrales en la efectividad del desarrollo.

A este respecto, de acuerdo con el estudio al que se acude del

BID, no sólo se requiere estabilidad en el gabinete, sino una notable capacidad de coordinación y cooperación, siendo que uno de los factores que afecta tal capacidad de coordinación es el de la configuración partidaria, y de relaciones informales diríamos nosotros, del gabinete.

Efectuando un análisis latinoamericano, se resalta algo que hemos venido insistiendo hasta la saciedad en esta fase de la pandemia: “los instrumentos institucionales más comunes para propiciar la coordinación del gabinete en América Latina son los gabinetes temáticos, o el nombramiento de comités interministeriales” (BID, 2006, pág. 68).

Bien se sabe que un rol central es el del ministro de Hacienda, quien es el que domina el proceso presupuestario y ocupa una posición de privilegio frente al resto de ministerios.

Ahora bien, el tema del servicio civil y la burocracia es el mayor dolor de cabeza en estos momentos y en el pasado reciente, tal y como ocurre en la región, hay poca capacidad de respues-

ta a las necesidades ciudadanas. Y ello se debe a la falta de una burocracia profesional y estable. El estudio del BID, siguiendo las indagaciones de Zuvanic y Iacovello, (2019) añaden que

la burocracia ha sido entendida como un sistema de empleo o un recurso en manos de los políticos y de los intereses corporativos, muy alejado del modelo weberiano ideal, caracterizado por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones de empleo basadas en calificaciones técnicas y de mérito. (BID, 2006, pág. 71).

El tema clave aquí es parte de algo que hemos venido escribiendo y que se refiere al paso del Estado Burocrático Autoritario al Estado Fragmentado (Balsells y Diez Pinto, 2019). El BID lo sistematiza de la siguiente manera:

la transición de regímenes autoritarios a democráticos siempre ha estado vinculada a una cierta tendencia a incrementar

la subordinación de la burocracia al control político, generando en muchos casos retrocesos clientelistas (...) la burocracia desempeña roles diversos y contradictorios en el PFP¹. El grado al que la burocracia desempeña un rol u otro influye en algunas de las características de las políticas públicas. (BID, 2006, pág. 72).

En nuestro trabajo elaborado para el Baker Institute de Rice University (Balsells y Diez Pinto, 2019), nos referimos al período 2015-2017 como el de inoperancia del Estado, en donde inicialmente, con el movimiento social La Plaza surgió una utopía esperanzadora, muy bien descrita en diversos números de su tiempo en la Revista Análisis de la Realidad Nacional.

Añadimos así que Guatemala vive una crisis de gobernabilidad, que se inserta en la emergencia COVID-19, cuya solución es un prerrequisito para la solución

de los procesos operativos y la necesidad de las ingenierías organizacionales. Así, cualquier intento de modernización institucional, reforma del Estado o de transformación social, debe entender muy bien la interrelación entre planificación-gobernabilidad-descentralización de procesos operativos.

En ese necesario proceso de descentralización de operaciones sobresalen ententes conformadas por alcaldes y caciques, que han capturado la financiación del desarrollo local y regional y conforman a la vez nuevas oligarquías emergentes, siendo que mediante el distritalismo de instituciones como los Consejos de Desarrollo, o el propio Congreso de la República, se trasladan esquemas de comportamiento antidemocrático con marcada conducción a la dinámica del Estado nacional.

Concluimos así con una proposición de nuestro estudio elaborado para Rice University:

1. Proceso de Formulación de Políticas (PFP)

Se necesita por consiguiente de una acción reforzada en materia de controles, razón por la cual la Contraloría General de Cuentas ha pasado a ser uno de los órganos más cuestionados por la población, debido a su indiferencia y contubernio con los hechos de corrupción detectados en esferas superiores del sistema justicia. Los movimientos más coherentes abogan por políticas transformadoras, tanto en el plano de los innumerables conflictos existentes, como en el de los desafíos de la sociedad para el relanzamiento de la economía real, el combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades, buscando la correcta interacción entre políticas económicas y sociales” (Balsells y Diez Pinto, 2019, pág. 37).

Referencias bibliográficas

- Álvarez, L. (7 de abril de 2020). *Estado adquirió deuda por Q.29.4 millardos*, elPeriódico. <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/04/07/estado-adquirio-deuda-por-q29-4-millardos/>
- Balsells, E. (1-15 de febrero de 2020). Despuntando el alba en 2020: los desafíos de la economía. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Ipnusac, edición 177, pp.15-30*
- Balsells, E. (16- 31 de marzo, 2020). La Ley de Emergencia para la Protección del COVID-19: orientaciones y posturas: una visión crítica para la construcción de propuestas. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Ipnusac, edición 181, pp-14-33.*
- Balsells, E. (2019). La Coyuntura económica guatemalteca y prospectiva 2019: Un análisis heterodoxo. En O. España (Ed.) - *Pensamiento Universitario Contemporáneo*. Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Balsells, E. y Diez, E. (2019). *Guatemala: del Estado Burocrático Autoritario al Estado Fragmentado, working paper, Rice University, Baker Instituto, Houston, Texas.*
- Balsells, E. (1-15 de octubre de 2019). El presupuesto 2020: entropía y esperanzas, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Ipnusac, edición 171, pp.13-28.*
- Balsells, E. (16 al 31 de octubre de 2018). Apuntes para una discusión fiscal y del presupuesto 2019”, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición digital No.151, pp-15-46*
- Balsells, E. (2016a). Lo tributario, el endeudamiento y la calidad del gasto, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición impresa No.15, enero-marzo. Pp.74-82*

- Balsells, E. (2016b). La reforma económica, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición impresa No.18, octubre-diciembre. Pp. 65-81*
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006) *La política de las políticas públicas*, progreso económico y social en América Latina, informe anual, Washington, D.C
- Escobar, I. (21 de abril de 2020) Cuáles son los programas del gobierno por la crisis del coronavirus en Guatemala y a quiénes beneficiará, Prensa Libre,
- Gobierno de Guatemala (2020) *Política General de Gobierno 2020-2024*, Segeplan, Guatemala, febrero.
- Gutiérrez, E. (4 de mayo de 2020) Tiempos de la política simple, el Periódico. <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/05/04/tiempos-de-la-politica-simple/>
- Hernández, M. (29 de abril de 2020) *El Congreso busca reformar la Ley de Contrataciones del Estado para ampliar montos para adquirir bienes y servicios*, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/el-congreso-busca-reformar-la-ley-de-contrataciones-del-estado-para-ampliar-montos-para-adquirir-bienes-y-servicios/>
- IPNUSAC (2012) Presupuesto, mucha apuesta y poca causa, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición impresa No. 2, octubre-diciembre. Pp.21-25.*
- Martínez, C. (2014) Una mirada a la economía en 2013, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición impresa No. 7, enero-marzo. Pp. 62-83*
- Perry, G y Shahid B. (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, D.C.
- Rosal, R. (2020) *Programas de emergencia: promesas, ineficiencias y opacidades*, Revista Crónica, abril.
- SEGEPLAN, (1996) *Guatemala, el gasto social y su eficiencia*, Magna Terra editores, Guatemala.
- Sojo, A. (2017) *La protección Social en América Latina: La desigualdad en el banquillo*, Comisión Económica para América Latina –CEPAL- Santiago.
- Vásquez, E. (30 de abril de 2020) *Renuncias y destituciones en el Ministerio de Desarrollo Social durante la pandemia*, el Periódico. <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/04/30/renuncias-y-destituciones-en-el-ministerio-de-desarrollo-social-durante-la-pandemia/>
- Vega, P. (20 de abril de 2020) *La comisión anticorrupción denuncia un contrato de Q.19 millones en Salud y renuncia el viceministro responsable*, Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-comision-anticorrupcion-denuncia-un-contrato-de-q19-millones-en-salud-y-renuncia-el>
- Vega, P. (18 de abril de 2020) *Rodolfo Galdamez, viceministro de Salud y proveedor del Estado, según Guatecompras*, Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/rodolfo-galdamez-viceministro-de-salud-y-proveedor-del-estado-segun-guatecompras>
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2005). *El rol de la burocracia en el PMP en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. documento mimeografiado.

Darío Monterroso

La agricultura familiar y la crisis del COVID-19

Resumen

En este trabajo se describe el origen de la pandemia y su llegada a Guatemala, las medidas que el Gobierno ha tomado para la contención de la enfermedad, así como las leyes aprobadas por el Congreso de la República. Tales como el Estado de Calamidad Pública que incluye la restricción de la movilidad de la población y la prohibición de actividades que signifiquen concentración de personas e inclusive toque de queda. Estas medidas de aislamiento social han acarreado problemas a la economía nacional, por lo que para reducir esos impactos negativos fue aprobado un Plan de Reactivación Económica que también incluye ayuda humanitaria para las personas más vulnerables, que en su mayoría habitan en los territorios rurales. Se hace referencia a la importancia de la agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina y de esta para el desarrollo rural. La agricultura familiar es la que provee los alimentos que consume la población guatemalteca, lo ha hecho desde siempre y durante esta calamidad pública no ha sido la excepción, demostrando una vez más que a pesar de la falta de apoyo estatal no se detiene, pero para fortalecerla hace falta que se legisle para tener una Ley de Agricultura Familiar con recursos económicos disponibles e institucionalidad bien organizada.

Palabras clave

Agricultura familiar, coronavirus, economía campesina, pandemia, seguridad alimentaria.

Abstract

Briefly, a description is made of the origin of the pandemic, as it arrived in Guatemala, the well-founded fear of being a victim of contagion of the disease and of the lack of resources of the health system that is normally very precarious, much less being prepared to address an epidemic of this magnitude. Given the seriousness of the problem, the Government and the Congress of the Republic, working together, decreed a State of Public Calamity throughout the national territory, establishing measures for the containment of the disease that include restricting the mobility of the population and prohibiting activities. that means concentration of people and even Curfew. These measures of social isolation have brought serious problems to the national economy, so that to reduce these negative impacts, an Economic Reactivation Plan was approved that also includes humanitarian aid for the most vulnerable people who mostly live in rural territories. Reference is made to the importance of family farming for the strengthening of the peasant economy and of this for rural development. Family farming is the one that provides the food consumed by the Guatemalan population, it has always done so and during this public calamity it has not been the exception, it has continued to supply the markets supplying them with vegetables, fruit, tubers, leaves and other products of its harvest, demonstrating once again that this, despite this lack of state support, does not stop, but to strengthen it, it is necessary to legislate to have a Family Agriculture Law with available economic resources and well-organized institutions.

Keywords

Family farming, coronavirus, peasant economy, pandemic, food security.

La pandemia

A finales de 2019 comenzó en la populosa ciudad de Wuhan, Provincia de Hubei, República Popular China, (BolaVip, 2020) la grave epidemia de la enfermedad del coronavirus (COVID-19), producida por el coronavirus de tipo 2, causante del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2),

la que pronto cruzó las fronteras de los países convirtiéndola en la gran pandemia que llegó para cambiar la forma de vida actual en todo el mundo. Esto es lo que hasta ahora se ha dicho y de momento no se tiene la información suficiente para juzgar como comenzó y si más allá de lo que sabemos hay otro tipo de implicaciones.

A Guatemala a pesar de los 14 308 kilómetros (GeoDatos, 2020) que nos separan de Wuhan llegó rápidamente transportada vía aérea por un joven guatemalteco de 27 años que vino de Madrid el 12 de marzo y cuyo caso fue dado a conocer por el Presidente de la República Alejandro Giammattei al día siguiente. (García. 2020) Posteriormente, guatemaltecos que regresaron de Europa continuaron transportándola, así como también otros procedentes de otros países ya sea vía aérea o por tierra.

El miedo a contraer la enfermedad y el fácil contagio del virus que la transmite han sido las principales causas para que todas las personas modificaran sus hábitos sociales, principalmente las personas de la tercera edad o quienes tienen antecedentes de enfermedades crónicas graves, considerados como los más vulnerables.

La COVID-19 es una enfermedad nueva, por lo que no se tenía el conocimiento de la forma de transmisión, ni de su forma de evolución en el organismo humano y tampoco de la forma más adecuada de tratarla para curar a las personas.

Los países no estaban preparados para prevenirla porque todavía no hay una vacuna que le permita al organismo humano rechazarla. Tampoco estaban preparados para atender con suficiencia la demanda de servicios públicos de salud por parte de la población contaminada y hasta la fecha no se tiene la certeza de la efectividad de los protocolos de atención médica utilizados, lo que ha causado el retraso

de la curación de los pacientes. Consecuentemente se ha visto en otros lugares del mundo que esos servicios han sido desbordados incrementando el número de fallecidos, aún en países desarrollados, con grandes recursos económicos como Inglaterra, Italia, España y Estados Unidos, han sido ejemplo del tamaño del problema y de la dificultad para resolverlo.

Con la presencia de la primera persona contaminada en el país se incrementó el nivel de preocupación de las autoridades gubernamentales y el nivel de aflicción de la población. Lamentablemente a esta situación se agregaron las noticias falsas y temerarias recomendaciones que se han propagado a través de las redes sociales y de algunos medios de información que de forma muy ligera han tratado el tema, generando aún más temor y confusión general. La aparición de supuestos expertos proponiendo la prevención más adecuada y la cura milagrosa de la enfermedad no se hizo esperar. La abundancia de merolicos virtuales que pulula inescrupulo-

samente en internet han contribuido a este maremágnum.

Disposiciones oficiales para contener el contagio de la enfermedad

Ante la gravedad de las noticias que llegaban, gran parte de la población se apresuró a comprar víveres y artículos de consumo diario para la alimentación y para la higiene personal y del hogar causando desabastecimiento. Ir al mercado o a los supermercados se estaba convirtiendo en una tarea engorrosa y una gran pérdida de tiempo.

Los medios de transporte interno e internacionales seguían operando y continuaban, por parte de México y Estados Unidos, las deportaciones de guatemaltecos que habían emprendido la ruta en la búsqueda del sueño americano, con la suposición que después fue verdad de que muchos de ellos venían contaminados.

La vida continuaba con su ritmo normal, pero atendiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)

para evitar el contagio masivo de la enfermedad, el Presidente de la República y su Consejo de Ministros reaccionaron emitiendo el Decreto gubernativo número 05-2020, publicado en el Diario Oficial el día 6 de marzo, mediante el cual se declaró Estado de Calamidad Pública en todo el territorio nacional por el término de 30 días, (Congreso de la República, 2020). Este fue ratificado por el Congreso de la República por medio del Decreto Legislativo número 08-2020, publicado en el Diario Oficial el día veintiuno de marzo. (Congreso de la República, 2020). A partir de esos Decretos se han emitido otros más, tanto Gubernativos como Legislativos, con el fin de contener la enfermedad mediante el control de la población y aplicación de protocolos sanitarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El Estado de Calamidad Pública Nacional implicó restricciones a la movilidad de las personas y suspensión del transporte público urbano, extraurbano e internacional; suspensión de actividades sociales, culturales, religiosas, deportivas y académi-

cas, así como cualesquiera otras que dieran lugar a la aglomeración de personas, incluyendo la suspensión o reducción de actividades comerciales e industriales y prácticamente de todo tipo de actividad productiva.

La presencia de más casos de contagio obligó a establecer toque de queda de las 16:00 hasta las 04:00 horas del día siguiente, el que después fue reducido comenzando a las 18:00 horas, no obstante al haber entrado a la fase de mitigación del contagio estas medidas fueron endurecidas. Salir de casa dentro de los horarios del toque de queda se convirtió en una falta castigada por la ley, con aprehensión de la persona y multa o cárcel; asimismo, cuando se han detectado casos en el interior de la República o barrios y colonias de la ciudad capital, se ha procedido a establecer cordones sanitarios que implican mayores limitaciones de movilidad y otras restricciones adicionales.

Se emprendieron campañas nacionales haciendo llamados para tomar medidas extraordinarias de higiene personal como

el lavado de manos constante y la conservación de una distancia adecuada entre las personas, que aquí se le llama distanciamiento social. El lema “Quédate en casa” se convirtió en una exigencia gubernamental a la que posteriormente se agregó el uso obligatorio de la mascarilla.

Hemos perdido la sonrisa y el análisis de los gestos del interlocutor no existe más. Para saber si lo que nos están diciendo oralmente de frente es cierto, solo nos queda confiar en las personas y mirarnos a los ojos, aunque quizá para los más avezados queda todavía entender el lenguaje corporal.

Impactos en la economía nacional

Con la llegada al país de la primera persona contagiada se hizo realidad esta pandemia en Guatemala con todas sus consecuencias porque el virus no viaja solo, viene acompañado de muchos problemas, por ejemplo: amenaza la salud de la población, la vida de las personas, pone a prueba la capacidad de respuesta del sistema público de

salud, lentifica la economía nacional y empobrece aún más a las personas, principalmente a los más vulnerables de las áreas rurales y de las áreas urbanas más miserables.

El Gobierno al imponer esas drásticas medidas de contención y posteriormente de mitigación de la enfermedad lo hizo decidiendo privilegiar la salud y la vida de las personas sobre la economía nacional e individual, con el criterio de que la vida que se pierde no se recupera y la economía tiene márgenes de resiliencia que le permitirán una pronta recuperación.

Inevitablemente se causó la suspensión o por lo menos la reducción de las actividades de la economía formal e informal. Se afectaron las operaciones fabriles, comerciales, agropecuarias, turísticas, de servicios personales y en general todas aquellas que representan compra y venta de productos y servicios; así como la pérdida de productos perecederos, de empleos y de contratos en perspectiva. La economía informal de las ciudades y la economía campesina han sido

los más perjudicados, porque la mayoría de estos emprendedores viven el día a día con lo que logran vender y de un momento a otro se vieron enfrentados a la realidad de que no sabían que iban a hacer al día siguiente.

Este problema mundial está afectando severamente la economía de Estados Unidos, tanto es así que en abril 20.5 millones de personas perdieron su trabajo, la tasa de desempleo subió a 14% y el seguro de desempleo a principios de mayo había sido solicitado por alrededor de 33.5 millones de personas (Infobae. 2020). La preocupación no son los Estados Unidos, el problema es que en ese país está trabajando la mayor cantidad de guatemaltecos que envían las remesas familiares que el año pasado sumaron U\$10 508 307 000.4, pero este año a pesar de haber tenido incremento en los meses de enero y febrero, durante los meses de marzo y abril disminuyeron a U\$ 254 316 700.00. (Banco de Guatemala, 2020).

La Fundación para el Desarrollo de Guatemala expresa en el documento Impacto económico de

COVID-19 en Guatemala, que el Banco de Guatemala reporta que se reducirá la proyección económica 2020 de 3.5%, que era la original, a un rango de crecimiento entre 0.5% y 1.5%; asimismo, expone que a nivel microeconómico, seguramente la crisis impactará en los niveles de inversión, ventas, empleo y comercio. (FUNDESA. 2020)

El documento Actualización Impacto del COVID-19 en la Economía, publicado por la Coordinación de Estudios Económicos, indica que de acuerdo con Forbes Centroamérica los sectores que podrían ser afectados serían la recaudación tributaria, turismo, comercio y salud y por otro lado habría efectos positivos derivados de la caída del precio del petróleo. (Coordinación de Estudios Económicos, 2020)

Medidas de reactivación económica y ayuda humanitaria

Durante la sesión plenaria del Congreso de la República el 18 de marzo el Presidente de la República presentó el Plan de Re-

activación Económica para atender distintos ámbitos y reactivar la economía de los guatemaltecos afectados por la emergencia sanitaria del Coronavirus COVID-19, (Congreso de la República, 2020).

Las medidas contempladas en el Plan y aprobadas por el Organismo Legislativo, están contenidas en varios decretos legislativos, de los cuales se presentan los siguientes:

- Decreto Legislativo número 12-2020, publicado el 1 de abril, que aprueba la Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia Coronavirus COVID-19. Tiene como propósito crear las medidas iniciales sanitarias, económicas, financieras y sociales necesarias para atender la crisis derivada de las medidas adoptadas para contener y mitigar los efectos de la pandemia, las que están orientadas para proteger a los habitantes de la República, con mayor énfasis a la población más vulnerable. Contiene disposiciones eco-

nómicas, fiscales y de seguridad social e incluye Fondos y Programas como Compensadores Sociales y Regulaciones Especiales. Es de relevancia indicar que entre las medidas de impacto social incluye la atención de la alimentación escolar y atención de los migrantes guatemaltecos retornados; asimismo, un Fondo de Emergencia que entre otros destinos tiene un Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19, Ampliación de Cobertura del Programa del Adulto Mayor, Ampliación de Cobertura del Programa de agricultura Campesina, Fondo de Protección de capitales y Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. (Congreso de la República, 2020)

- Decreto Legislativo número 13-2020, publicado el 8 de abril, que aprueba la Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19. Contiene medidas de compensación social como el Bono Fondo Familia, Fondo para la Protección del Empleo y Fondo

de Crédito para Capital de Trabajo. (Congreso de la República, 2020)

Se espera que estas medidas de reactivación económica ayuden a la pronta recuperación de la economía nacional, que la alimentación escolar sea distribuida correctamente y que la ayuda humanitaria para los más vulnerables llegue rápido para evitar pérdida de vidas humanas por el hambre y para que no se incremente la desnutrición crónica, flagelos que tienen sumergida a Guatemala como uno de los peores países del mundo en atención a la seguridad alimentaria.

El Estado debe volver a ver al área rural y enfocarse en su desarrollo. Debe proveer los servicios básicos y fortalecer la economía campesina para avanzar en la reducción de la pobreza, de la desnutrición crónica y evitar la pérdida del bono demográfico rural que se está fugando por falta de oportunidades. Los migrantes de esas áreas no se van por el afán de aventura o simplemente de ir a conocer otros países sino que son expul-

sadas por la necesidad de buscar una vida mejor.

La economía rural para el desarrollo nacional

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible el Objetivo número 8 se refiere a “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.” Es un objetivo global que debe aplicarse en áreas urbanas y rurales y en general se trata primordialmente de erradicar la pobreza de la gran mayoría de la población, pero para lograrlo es necesario que haya un contrato social nacional por medio de políticas económicas y sociales que conduzcan hacia ese propósito, siendo esta la mejor manera de perfeccionar la democracia de la República y de disminuir la desigualdad. (Naciones Unidas, 2015)

En el caso del área rural la agricultura familiar y la protección del medio ambiente que le es inherente convergen para lograr el desarrollo sostenible y mejorar la economía campesina; tie-

nen el potencial para para crear oportunidades para todos y por su medio se dignifica el papel promotor de la mujer porque se lograría disminuir la brecha salarial de género, el trabajo sin remuneración que hacen las mujeres e incrementar su participación en la población activa. (Naciones Unidas, 2015) De hecho, la participación de la mujer y la protección del medio ambiente son ejes transversales que deben estar incluidos en todo proyecto.

En la Declaración del Decenio de la Naciones Unidas de la Agricultura Familiar (2019-2028) contenida en la Resolución A/RES/72/239, se indica que los agricultores familiares pobres pueden desarrollar con rapidez su potencial productivo cuando se establece eficazmente un entorno de políticas favorables y es uno de sus objetivos incrementar la visibilidad y el reconocimiento del rol fundamental que juega la Agricultura Familiar para la alimentación de la humanidad, la creación de empleo, en la promoción de paz y en la lucha contra el cambio climático, entre otros aspectos. (FAO, 2019)

La importancia vital de la agricultura familiar

En el sur y norte del país en las regiones fisiográficas del área rural apropiadas para cultivos extensivos por su facilidad para la mecanización, riego y disponibilidad de mano de obra barata, se pueden observar ocupando las planicies, grandes plantaciones de algunos cultivos agrónomicamente bien trabajados que caracterizan a la agricultura empresarial, ya sea, por ejemplo, caña de azúcar (*Saccharum officinarum*) o palma aceitera más conocida como palma africana (*Elaeis guineensis*), pero lamentablemente de esos emporios tan florecientes no hay derrama de riqueza, las utilidades producidas quedan únicamente en las pocas manos de los inversionistas y nunca han producido desarrollo rural; pero deforestan, ocupan intensivamente las fuentes de agua, erosionan el suelo y contaminan el ambiente. No son cultivos sostenibles y no hay regeneración de las áreas intervenidas.

Por otro lado, en condición de pobreza desde la calidad y topo-

grafía del terreno hasta el acceso al agua, también puede verse variedad de cultivos en áreas pequeñas, la mayoría en laderas de montaña que muestran campos abigarrados que caracterizan la agricultura familiar, la que produce comida y es amigable con el ambiente. Es una actividad que no se detiene porque significa el empleo, los ingresos económicos y la seguridad alimentaria de la familia campesina; sin embargo, también es la agricultura marginada por el Estado y a la que se le oponen las cámaras gremiales de la agricultura de exportación.

Si bien es cierto que los agricultores familiares pueden vivir sin los beneficios de las ciudades, estas no podrían lograrlo sin el aporte de los campesinos, porque la comida no se da en los estantes de los supermercados donde permanecen poco tiempo pero rindiendo buenas ganancias, después que el campesino que las produce ha trabajado y esperado todo el ciclo del cultivo hasta la cosecha y a veces solamente para cubrir costos de producción.

En esta calamidad pública la agricultura familiar no ha dejado de producir y la muestra son los mercados y supermercados llenos de los productos que vienen del campo para satisfacer las necesidades alimenticias de las ciudades, su aporte ha sido vital a pesar de las dificultades de transporte y de la voracidad de los intermediarios, inclusive ha habido pérdida de productos, pero los agricultores familiares siguen trabajando y a pesar de este vital aporte el Plan de Reactivación Económica presentado por el Gobierno no la fortalece y en el Congreso de la República tampoco quieren hablar de la Ley de Agricultura Familiar.

No cabe duda de que sin la agricultura familiar, en esta crisis, estaríamos dependiendo de la importación de productos procesados y enfrentados a una competencia internacional por adquirirlos, la que seguramente haría que los precios fueran más elevados afectando aún más la economía nacional y dejando desprotegidos a los más vulnerables por falta de recursos económicos para adquirirlos.

Es tan obvia la importancia de la agricultura familiar que por lo menos tres veces al día tenemos presente sus productos en la mesa alimentando a la familia; también es la que ayuda a combatir la inseguridad alimentaria, pero sola sin apoyo del Estado no alcanza a cubrir esas necesidades y la población con hambre continúa incrementándose.

Esta es la realidad y por más que se quiera ignorar yace latente en todo el país. El Estado no debe hacer caso omiso de la urgente necesidad de fortalecer el desarrollo rural mediante la agricultura familiar y ante las actuales circunstancias de calamidad pública, en que esa realidad se hace más evidente, es necesario que de una vez por todas se acepte que sin agricultura familiar no hay fortalecimiento de la economía campesina y que sin esta no es posible el desarrollo rural sin el cual tampoco será posible el desarrollo nacional.

En la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) se entiende perfectamente que si no hay producción de las pequeñas áreas que conforman la agricul-

tura familiar, que son aproximadamente 800 000 familias, no habrá disponibilidad de alimentos y ante tan grave escenario propone que se apruebe la Ley de Agricultura Familiar, que se faciliten créditos a agricultores familiares, que se establezca el seguro agrícola para estos agricultores y que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación proporcione asistencia técnica; asimismo, de inmediato este Ministerio y el de Desarrollo deben proteger a la población más vulnerable del área rural con ayuda humanitaria utilizando transferencias económicas y comida.

El Instituto de Investigación y Análisis de los Problemas Nacionales de la USAC, el año pasado elaboró la Agenda Estratégica 2020-2024, una Propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala, en la que por parte del Área de Desarrollo Rural de dicho Instituto, se hicieron las siguientes propuestas, que ahora tienen más sentido que nunca:

1. Promover en el Congreso de la República la aprobación de

- la Ley de Desarrollo Rural Integral.
2. Que el Ejecutivo promueva la coordinación intersectorial para la aplicación de la Política Nacional de Desarrollo Rural.
 3. Promover en todas las instancias del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) la participación positiva de las mujeres rurales, como eje transversal prioritario y decisivo para la toma de decisiones que involucren el desarrollo rural.
 4. El Ejecutivo y el Legislativo deben impulsar la aprobación de la Ley de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, iniciativa 4947.
 5. Que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación continúe mejorando la aplicación a nivel nacional del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, dotándolo de una institucionalidad fuerte y de recursos.
 6. Por medio del SISCODE emprender campañas de reforestación a nivel nacional, para la protección de las cuencas hidrográficas, desde dos estrategias:
 - a) Protección de las cabeceras de las cuencas y
 - b) Protección de la parte intermedia de las cuencas con un sistema escalonado de siembra de árboles energéticos, para que puedan ser utilizados para consumo de leña, logrando así tres metas importantes:
 - empleo rural masivo,
 - protección del suelo y
 - mejoramiento del medio ambiente.
 7. Los Ministerios de Economía y Agricultura deben capacitar a la población rural, dotándola de capacidades comerciales y financieras para hacer buen uso de las remesas dinerarias que reciben de los migrantes, principalmente en promover los efectos multiplicadores de

la economía campesina o la práctica de la economía circular, como se le conoce en Agroecología.

8. El Ministerio de Educación y el MAGA deben coordinarse para fortalecer a nivel nacional las compras de productos agropecuarios frescos a los agricultores familiares para la merienda escolar.
9. Priorizar el uso inteligente de los recursos naturales. Guatemala tiene una ventaja comparativa de bienes y servicios ecosistémicos, inigualable en la región. El turismo sostenible en las comunidades rurales requiere priorizar la conservación del patrimonio natural y cultural, en tal sentido la planificación regional, de acuerdo con un ordenamiento territorial redefinido, es una condición fundamental.

Para lograrlo se necesita concitar a las fuerzas políticas de los organismos del Estado, de la iniciativa privada, de la sociedad civil y de la academia para que unidos ante la crisis haya un

nuevo amanecer de prosperidad para todos los guatemaltecos y para esto solamente se necesita voluntad política, evitar los protagonismos, despojarse de los egoísmos personales y gremiales y admitir que el modelo económico impuesto en el capo ha fracasado.

Referencias bibliográficas

- Banco de Guatemala. (2020). Departamento de Estadísticas Macroeconómicas. Guatemala: Ingreso de Divisas por Remesas Familiares. Tomado de https://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/remesas/remfam2010_2020.htm&e=149740
- BolaVip. (2020). ¿Cuál es el origen del COVID-19? Tomado de <https://bolavip.com/otros/Animal-o-quimico-El-origen-del-COVID-19-20200406-0102.html>
- Congreso de la República. (2020). Decreto Legislativo número 8-2020. Diario de Centro América. Número 34-A. Fecha 21 de marzo de 2020. Guatemala.
- Congreso de la República. (2020). Decreto Legislativo número 12-2020. Diario de Centro América. Número 42. Fecha 1 de abril de 2020. Guatemala.

- Congreso de la República. (2020). Decreto Legislativo número 13-2020. Diario de Centro América. Número 47. Fecha 8 de abril de 2020. Guatemala.
- Congreso de la República. (2020). Congreso recibe propuesta de reactivación económica y ampliación presupuestaria del organismo ejecutivo. Tomado de https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/4169/2020/4
- Coordinación de Estudios Económicos. (2020). Actualización impacto del COVID-19 en la economía. Tomado de https://www.amm.org.gt/portal/?wpfb_dl=588Actualizaci%C3%B3n%20impactos%20econo%CC%81micos%20de%20COVID-19%20al%2014%20de%20abril%202020.pdf
- FAO. (2019). El Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar (2019-2028): La agricultura familiar y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Comisión Europea de Agricultura. Budapest. 2019.
- FUNDESA. (2020). Impacto económico de COVID-19 en Guatemala. Guatemala.
- García, Oscar. (2020). Prensa Libre. Coronavirus: cómo evoluciona el paciente número 1 de covid-19 en Guatemala. Tomado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/coronavirus-como-evolucion-a-el-paciente-numero-1-de-covid-19-en-guatemala/>
- GeoDatos. (2020). Distancia de Antigua Guatemala a Wuhan. Tomado de <https://www.geodatos.net/distancias/de-antigua-guatemala-a-wuhan>
- Infobae. (2020). Por qué las cifras de desempleo en Estados Unidos pueden ser aún peores y no captan el verdadero impacto del coronavirus en la economía.
- Naciones Unidas. (2015). La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tomado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Presidencia de la República. (2020). Decreto Gubernativo número 5-2020. Diario de Centro América. Número 24. Fecha 6 de marzo de 2020. Guatemala.

COVID-19: oportunidad para innovar el sistema de justicia

Lizandro Acuña

Resumen

El presente artículo hace una reflexión de los efectos y desafíos ocasionados por la Pandemia del COVID-19 o Coronavirus en el Sistema de justicia guatemalteco, aborda la situación del Sistema Penitenciario acotada a la exposición de la población reclusa al contagio en masa. En esa línea plantea propuestas que den respuesta en el corto, mediano y largo plazo con el apoyo de la infotecnología y el trabajo articulado institucional que garanticen el acceso a la justicia por el Estado Guatemala a sus habitantes.

Palabras clave

Sistema de justicia, hacinamiento carcelario, infotecnología, Estado de calamidad pública, administración de justicia.

Abstract

This article reflects the effects and challenges caused by the COVID-19 Pandemic or Coronavirus in the Guatemalan Justice System, addresses the situation of the Prison System limited to the exposure of the inmate population to mass contagion. In this line, it proposes proposals that respond in the short, medium and long term with the support of infotechnology and the institutional articulated work that guarantee the Guatemalan State's access to justice to its inhabitants.

Keywords

Justice system, prison overcrowding, infotechnology, state of public calamity, administration of justice.

El trece de marzo de 2020, el presidente Alejandro Giammattei confirmó el primer caso de COVID-19 en el país. (Organización Panamericana de la Salud, 2020). Conforme aumentaron las cifras de contagios el mandatario en consejo de ministros, tomo la decisión de decretar el Estado de Calamidad Pública por Decreto 5-2020 (Organismo Ejecutivo, 2020), al amparo de los artículos constitucionales 138 y 139 que le faculta la activación del decreto 7, de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público. El Decreto fue respaldado por el Organismo Legislativo mediante su ratificación por el Decreto 8-2020 (Organismo Ejecutivo, 2020). Al respecto la Ley establece: “Artículo 14. El Estado de calamidad pública podrá ser decretado por el Ejecutivo para evitar en lo posible los daños de cualquier calamidad que azote al país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos.”

Dicho estado de calamidad debió ser prolongado por lo que el Presidente de la República aprobó el Decreto 6-2020, endureciendo las restricciones con la finalidad de prevenir la propagación del coronavirus, con vigencia a partir del 22 de marzo, mediante un toque de queda, la acción limita a nivel nacional algunas garantías constitucionales, entre ellas: la libertad de

acción, libertad de locomoción, el derecho de reunión, el derecho de manifestación, obviar los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado en las adquisiciones del mismo derivado de la pandemia en lo concerniente al tema de salud, intervención y control de precios, cambio de residencia, entre otros; con el propósito, según el Presidente, de evitar

la expansión del Coronavirus impidiendo con ello un posible colapso en el sistema de salud. Dicho toque de queda se ha mantenido vigente hasta la fecha por las ampliaciones que ha hecho el presidente, respaldadas por Organismo Ejecutivo restringiendo aún más la libertad de acción y locomoción en algunos períodos en los cuales no se permitió circular durante los fines de semana. En este trabajo, sin embargo, no se desarrollarán las repercusiones jurídicas del toque de queda, pero sí las repercusiones que la pandemia del COVID-19 ha provocado en el sistema de justicia del país.

COVID-19 y su repercusión en la administración de justicia

La administración de justicia conlleva la responsabilidad y el deber del Estado de garantizarla a sus habitantes, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), en su artículo segundo que literalmente establece: "Artículo 2º.- Deberes del Estado. Es deber del

Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona."

Esa responsabilidad recae en uno de los tres poderes del Estado de Guatemala, el Organismo Judicial, a quien le compete administrar la justicia según la CPRG, a través de los órganos de función jurisdiccional en observancia del principio de seguridad jurídica sobre la cual la Corte de Constitucionalidad (CC) advierte:

... que en el contexto de la seguridad jurídica el sistema normativo debe estructurarse de forma tal que las leyes efectivicen y potencien la vigencia y validez de los derechos fundamentales, que las restricciones y limitaciones que contenga a tiendan a un fin superior, sean congruentes con el mismo y resulten razonables en el contexto de la finalidad de la ley en su conjunto, guardando una armonización en su contenido ínte-

gro y con los postulados constitucionales aplicables a la materia y a los estándares y parámetros internacionales en materia de derechos humanos... (2015, pág. 10)

La CC al referirse al principio de seguridad jurídica delimita claramente que la ley debe ser congruente con los derechos fundamentales, entendiéndose inherente a la persona; cuyo contenido íntegro debe ser en armonía con los postulados constitucionales y los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Es decir, la estricta observancia y respeto en la elaboración de la ley de las garantías constitucionales, tratados y convenios en materia de derechos humanos como medio de control para evitar la discrecionalidad en su aplicación.

En consecuencia, la administración de justicia no solo puede acotarse como una responsabilidad exclusiva del Organismo Judicial (OJ), si bien la Carta Magna le da la potestad, existen otras instituciones que por mandato constitucional y la ley

especial integran el Sistema de Justicia guatemalteco, siendo las siguientes: el Ministerio Público (MP), El Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), El Sistema Penitenciario (SP) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).

Desde la óptica de las víctimas, el sistema de justicia provee servicios básicos indispensables para la sustanciación de sus casos. Ante la crisis del coronavirus el MP mantiene sus oficinas de atención a la víctima y las unidades de escena del crimen, funcionales y el INACIF presta servicios clínicos indispensables para la evaluación de las víctimas y la recolección de indicios, en la misma línea el IDPP ha continuado prestando la asistencia legal gratuita durante el toque de queda. Según el portal Facebook se han atendido al 13 de mayo del año en curso a 4036 personas. (Instituto de la Defensa Pública Penal Guatemala, 2020)

El estado de calamidad pública instaurado por la emergencia sanitaria provocada por la pandemia COVID-19, como ya se dijo, restringe garantías consti-

tucionales¹ situación que originó la disminución de la prestación del servicio de justicia a mínimos históricos. Aun así, existen derechos inderogables, es decir, que no dejan de ser efectivos aún en estados de excepción, tales como el derecho a un juicio justo a cargo de un tribunal competente e imparcial; la presunción de inocencia; el derecho a ser informado sin demora y de forma que el acusado comprenda toda acusación penal que se le impute; el derecho a disponer de tiempo y facilidades adecuadas para preparar la defensa; el derecho a la asistencia legal

de su elección; el derecho a no brindar testimonio en su contra y la protección contra confesiones obtenidas bajo coerción; el derecho a la asistencia de testigos; el derecho a la apelación; así como la no retroactividad de la ley penal. En términos de práctica forense, esto ha conducido a que los juzgados de turno (Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, Mixco, Villa Nueva, Quetzaltenango, Chiquimula) continúen la prestación de sus servicios, así como los juzgados de paz municipales en todas aquellas circunscripciones municipales que no tienen órganos jurisdic-

1. Artículo 15. El Presidente de la República podrá, en estos casos, tomar las medidas siguientes: 1) Centralizar en la entidad o dependencia que el decreto señale, todos los servicios públicos, estatales y privados, en la forma y circunstancias que el estado de calamidad pública lo requiera. Cuando se trate de servicios que presten entidades de carácter internacional, se procederá de acuerdo con los convenios respectivos. 2) Limitar el derecho de libre locomoción, cambiando o manteniendo la residencia de las personas, estableciendo cordones sanitarios, limitando la circulación de vehículos o impidiendo la salida o entrada de personas en la zona afectada. 3) Exigir de los particulares el auxilio o cooperación que sean indispensables para el mejor control de la situación en la zona afectada. 4) Impedir concentraciones de personas y prohibir o suspender espectáculos públicos y cualquier clase de reuniones. 5) Establecer precios máximos o mínimos para los artículos de primera necesidad y evitar su acaparamiento. 6) Ordenar la evacuación de los habitantes de las regiones afectadas o que estén en peligro. 7) Dictar las medidas adecuadas para el resguardo de las fronteras internacionales. 8) Tomar todas las medidas necesarias para que la calamidad no se extienda a otras zonas para la protección de las personas y de sus bienes.

cionales de turno funcionando. (Asamblea Nacional Constituyente, 1985, págs. 4-5)

El sistema de justicia constitucional sigue incólume, pues la exhibición personal es una garantía inderogable, así como el derecho a recurrir en amparo contra cualquier acto de autoridad que se quiera impugnar.

COVID-19: la oportunidad

Las disposiciones emitidas por el Organismo Ejecutivo derivadas del coronavirus, presentan desafíos importantes para el Sistema de Justicia guatemalteco. En primera línea, si bien las instituciones que integran el sistema referido han tomado medidas y disposiciones para continuar la prestación de servicios, la misma se ve limitada y afectada en cuanto a la prorrogación de los plazos en los diversos juicios y materias (civil, penal, laboral, administrativo) causando un impacto en el retardo de la administración de justicia con tendencia inevitable de incrementar la mora judicial por la prorrogación de las audiencias, afectando con ello a los reclusos

en prisión preventiva y en cumplimiento de condena.

El problema planteado en el párrafo que antecede nos lleva a la interrogante ¿Cómo puede asumirse ese desafío para responder, en medio de la crisis que afronta el sistema de justicia por el COVID-19, en la celeridad de la administración de justicia?

Previo a enfatizar en la respuesta, es importante destacar los avances que ha tenido la informática en el siglo XXI convirtiéndose en una herramienta básica conforme evoluciona la tecnología, especialmente en las telecomunicaciones, impactando e innovando en todos los estratos sociales, la ciencia, en el ámbito económico, político y administrativo. En lo administrativo precisamente es de los beneficios que la informática ha generado a los Estados, fortaleciendo la institucionalidad, especialmente la celeridad en la administración y gestión pública sin exceptuar el sistema de justicia a nivel global.

Reflexionando sobre la interrogante planteada, la evolución de la tecnología de la mano de la

informática son las herramientas fundamentales para garantizar el acceso a la justicia implementando medios infotecnológicos que permitan continuar con las labores jurisdiccionales, ejemplificando el trabajo telemático que combina las diferentes formas de telecomunicaciones con la informática, facilitando el intercambio de información y la gestión pública. (Stable-Gutiérrez, 2006)

Para comprender mejor la hipótesis planteada, se cita a Hammer quien aclara el concepto de la infotecnología:

La infotecnología, nos dice Hammer, es la herramienta básica de la Ingeniería de Procesos más actual, que relega a un segundo plano las tradicionales herramientas empleadas hasta ahora.

Consiste en explorar las nuevas capacidades que la tecnología de la información nos ofrece para conseguir nuevos objetivos. Es una cultura de trabajo definida por un

grupo de sofisticadas herramientas de navegación para la búsqueda, la revisión y el procesamiento de la información en su formato digital. (Citado en Espina Hellín, 2020)

En la línea de lo que dice Hammer, la actualización al mundo en la tecnología es imprescindible en la sociedad e institucionalidad de los Estados. En lo concreto, el Organismo Judicial como garante de la administración de justicia no puede ser la excepción; los procesos por mandato y garantías constitucionales no pueden detenerse, sino garantizarse. El Organismo Judicial con la ayuda de la cooperación internacional ha dado pequeños pasos en la implantación de la tecnología; algunas audiencias realizadas de manera presencial pero remotamente, ya se experimentan por videoconferencias; con el soporte de reglamentos que quizás requieren reformas para su mejor aplicación. Se trata del Reglamento para el desarrollo de las Declaraciones por videoconferencia (Acuerdo 31-2009 CSJ) y el Reglamento de vídeo declaraciones y juicio

virtual de las personas procesadas penalmente que se encuentran privadas de libertad en forma preventiva (Acuerdo 24-2010 CSJ), que requerirían una adecuación a la emergencia actual, así como de la dotación de equipos de videoconferencia en todos los centros preventivos y de condena del país, respondiendo no solo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo.

Actualmente el Organismo Judicial presta servicios utilizando su adaptación a la tecnología, entre los siguientes casos:

1. Notificaciones electrónicas;
2. Sistema de consulta de saldo y de pensiones alimenticias;
3. Casilleros electrónicos;
4. Sistema de consulta de antejuicio;
5. Firma electrónica;
6. Embargos electrónicos;
7. Solicitud de antecedentes penales en línea;

8. Expedientes electrónicos;
9. Convenio de pago de prestaciones laborales.

Con esos servicios el OJ ha facilitado algunos procedimientos a la población. La tecnología ayudaría a superar los obstáculos que se merman la celeridad del proceso en las distintas ramas del derecho, como en el caso de la suspensión de audiencias por saturación de trabajo, ya sea por el fiscal, el juez, abogado defensor, falta de transporte, la distancia, pues aunque existen las notificaciones electrónicas aún se realizan presencialmente.

Si el Sistema de Justicia en su conjunto (MP, IDPP, SP, e INACIF) estuviera a la vanguardia de los avances tecnológicos en el mismo sentido que el OJ, se podría minimizar la mora judicial y garantizar el acceso a la justicia por el Estado.

Lo anterior requiere voluntad y compromiso político por parte del Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo, para dotar a las instituciones indicadas del presupuesto equiparado

y que permitiría la adquisición del equipo y la contratación del recurso humano indispensable para la transformación tecnológica aquí planteada. Contrario a ello, la mora judicial seguirá siendo el talón de Aquiles en la administración de justicia, pues de nada sirve tener instituciones con mayor presupuesto y otras con limitaciones que les impide avanzar a aun mismo ritmo.

Hacinamiento en los centros carcelarios, un riesgo latente para el contagio de COVID- 19

En seguimiento a lo desarrollado, se analiza la situación de la población reclusa que aun con las medidas de contención y los protocolos sanitarios implementados para evitar la propagación del Coronavirus por la Dirección General del Sistema Penitenciario, están expuestos al contagio en masa, especialmente por el hacinamiento en los centros de detención preventiva y de cumplimiento de condena. Es decir, que en medio de la crisis sanitaria que se vive, apremia el descongestionamiento de las

cárceles para la prevención del contagio del virus. Con relación a este tema es imprescindible referir el pronunciamiento de la declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana) 1/20 de fecha 9 de abril de 2020:

COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales: Dado el alto impacto que el COVID-19 pueda tener respecto a las personas privadas de libertad en las prisiones y otros centros de detención y en atención a la posición especial de garante del Estado, se torna necesario reducir los niveles de sobrepoblación y hacinamiento, y disponer en forma racional y ordenada medidas alternativas a la privación de la libertad. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, pág. 2)

Interpretando lo manifestado por la Corte Interamericana en su calidad de garante, se recomienda hacer uso de los mecanismos jurídicos alternos a la pena de prisión, que garanticen en el corto plazo que el Estado tutele la vida de la población reclusa en las cárceles del país. En ese contexto, la Corte Interamericana hace una reflexión importante al referir que la aplicación de las medidas alternativas a la pena de prisión deben darse de forma racional y ordenada; lo que implica, según el Órgano Internacional, que deben observarse las disposiciones constitucionales en materia del derecho internacional y legislación ordinaria, de manera que dichas medidas alternativas o sustitutivas a la pena de prisión, no contradigan el andamiaje jurídico referido.

En consecuencia, a lo manifestado por la Corte Interamericana, el Congreso de la República aprobó el Decreto Número 49-2016, Ley de Implementación del Control Telemático en el Proceso Penal, que regula la aplicación del control telemático en el proceso penal guatemalteco, cuyo objeto se desarrolla en el

artículo primero, que en su texto establece:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular la aplicación del control telemático al proceso penal guatemalteco, a través de la implementación del dispositivo de control telemático como medio eficaz alternativo a la prisión, bajo la modalidad de localización permanente de las personas sujetas a proceso penal, para garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas sustitutivas, prelibertad y libertad controlada. (Congreso de la República de Guatemala, 2016, pág. 1)

La Ley fue creada como una herramienta fundamental para descongestionar el hacinamiento en las cárceles para adultos y los centros especiales de custodia de adolescentes en conflicto con la ley penal del país. Sin embargo, a más de cuatro años de nacer a la vida jurídica como Decreto, la normativa no ha respondido a su objeto, porque si bien está

vigente, no se ha podido llevar a la praxis por los jueces porque el Ministerio de Gobernación (MINGOB) no ha adquirido los dispositivos de control telemático indispensables para que se haga efectiva su implementación y aplicación.

En estos momentos de crisis es necesario que el MINGOB priorice la funcionalidad de la Ley para contrarrestar el hacinamiento en el SP y responder no solo en tiempos de crisis sino en el largo plazo.

Por otra parte, la crisis generada por la pandemia no ha pasado desapercibida en el Congreso de la República pues, algunos diputados, aprovechando la coyuntura y enfatizando en la situación precaria del SP, especialmente el hacinamiento consecuencia del uso excesivo de la pena de prisión, agendaron la iniciativa de Ley identificada en Dirección Legislativa con el número 5564, la cual dispone aprobar reformas a los decretos número 51-92, Código Procesal Penal y Decreto Número 17-73, Código Penal, ambos del Congreso de la República.

En esta iniciativa se reforma el artículo 82. Desarrollo. Se adiciona el artículo 258 bis. Principio general de interpretación y aplicación; artículo 258 ter. Medidas de coerción; artículo 258 quater. Unidad de control de medidas de Coerción. Se reforma el artículo 262. Peligro de fuga; artículo 263. Peligro de obstaculización a la justicia; artículo 264. Arresto residencial del imputado; artículo 268. Cesación del encarcelamiento; artículo 272. Falta de mérito; artículo 277. Revisión a pedido del imputado; artículo 320. Auto de procesamiento; artículo 324 bis. Control judicial; artículo 404, Apelación y artículo 465 ter. Procedimiento. (Congreso de la República de Guatemala, 2019)

La iniciativa fue conocida por la Comisión de Reformas al Sector Justicia que emitió dictamen favorable.

Resumiendo el contenido de la iniciativa, cabe resaltar lo relativo a las medidas de coerción especialmente las reformas y adiciones al Código Procesal Penal, lo que se considera en medida aceptable, aunque hay

que aclarar que el problema no es el texto original, sino la intención de ser aprobada de urgencia nacional y los cambios en último momento por la facultad que tienen los legisladores de presentar durante la discusión y aprobación por artículos, enmiendas que podrían desvirtuar el espíritu original de la iniciativa de ley indicada. La clave está en el artículo 15 constitucional que garantiza la retroactividad de la ley penal cuando favorece al reo. En las enmiendas puede haber la posibilidad de incluir delitos con prohibición expresa a optar a medidas sustitutivas a la pena de prisión por la legislación guatemalteca y tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos

de los cuales Guatemala es parte. Como refiere el refrán popular “A río revuelto, ganancia de pescadores”.

Con relación al tema, la legislación guatemalteca contiene suficientes mecanismos jurídicos y procedimientos alternos a la pena de prisión, cuya aplicación fundada en la celeridad de los procesos contribuye considerablemente a disminuir el hacinamiento en las cárceles a nivel nacional, la gráfica que precede ilustra los Decretos y las medidas y procedimientos:

No.	Decreto	Nombre de la ley	Mecanismos
1.	33-2006	Ley del Régimen Penitenciario	<ul style="list-style-type: none"> • La prelibertad • Libertad vigilada; • Redención de penas; • Libertad por cumplimiento de la condena.
2.	51-92	Código Procesal Penal:	<ul style="list-style-type: none"> • Criterio de oportunidad; • Procedimiento abreviado; • Procedimiento simplificado.
3.	17-73	Código Penal	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión condicional de la pena; • Libertad condicional (Competencia de la CSJ, aplicable en el rango de pena de prisión de 3 a 12 años); • Perdón judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en cada Decreto citado

Los mecanismos jurídicos regulados en el Código Procesal Penal descritos, son aplicables a los delitos cuya pena de prisión no supera los cinco años. Parece ser que el rango aplicable de la pena es reducido y que no puede contribuir en reducir el hacinamiento de las cárceles del país. Esa hipótesis se desmiente al realizar el análisis al Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, Código Penal, y establecer que el 81% de los de-

litos tipificados en dicho cuerpo legal, tienen opción a medida sustitutiva, entendiéndose aplicables en el proceso penal. El cálculo se realizó contabilizando los 360 artículos del libro segundo del Código Penal que tipifican los delitos, tomando como referente la pena de prisión hasta cinco años y de cinco años a más, totalizando 293 delitos sujetos a medidas sustitutiva. La gráfica 1 establece los porcentajes indicados:

Gráfica 1. Porcentaje de delitos con y sin medida sustitutiva



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 17-73, Código Penal

En secuencia con el porcentaje acotado al Código Penal, según nota publicada en el sitio web del Ministerio de Gobernación (MINGOB), al 28 de abril de 2020 el sistema Penitenciario albergaba en las 22 cárceles a 26 270 privados de libertad. De ese total, 1 393 mujeres y 12 607 hombres se encuentran en cumplimiento de condena, para un total de 14 000 reos. Asimismo, del total de privados de libertad, 1 535 mujeres y 10 735 hombres se encuentran en prisión preventiva, para un total de 12 270. Según la suma de las cantidades nos da una diferencia de 1 persona menos al contabilizar 26 271. (Ortíz, 2020)

Los mecanismos jurídicos indicados pueden ser aplicados desde la comisión del delito en las fases del proceso penal, hasta en la etapa de cumplimiento de la condena. Según la nota de Ortíz, el Presidente Alejandro Giammattei giró las instrucciones para la revisión de expedientes con esa finalidad y según la mesa de trabajo instalada en el Congreso de la República (CR) tienen 2 150 expedientes analizados para ser presentados

ante los órganos jurisdiccionales competentes, para que los jueces procedan a la evaluación y determinar si otorgan la redención de pena o no.

En el mismo sentido la nota citada refiere que Rodolfo Escobar, director del SP indicó que los “Magistrados de la Cámara Penal agilizarán un listado para que puedan optar a redención de pena” y agregó que “tenemos más de 2 mil 150 expedientes y se les trasladó para que ellos puedan enviarlos a los juzgados correspondientes”.

Por otra parte, de acuerdo con el director del SP más de mil personas que se encuentran en las cárceles del país corren riesgo por la amenaza de un brote de contagio del virus en los diferentes centros carcelarios y agrega que:

El riesgo más alto se da porque más de 833 personas son mayores de 60 años, 335 tienen alguna discapacidad, 210 padecen tuberculosis y 147 el virus de inmunodeficiencia humana... cuatro reos tie-

nen algún tipo de cáncer y diez [padecen] insuficiencias renales. (Sánchez, 2020)

Basándonos en las declaraciones del funcionario, se visualiza el inicio del trabajo articulado institucional, para buscar medidas a corto plazo que garanticen des hacinar las cárceles del país y proteger la vida de los reclusos. Respondiendo a lo propuesto por la Corte Interamericana, al iniciar los análisis de expedientes y perfiles de los sujetos activos que han infringido la ley, además de los casos ya identificados arriba, debe sumarse la situación de mujeres embarazadas, mujeres con niños viviendo en la cárcel, personas mayores de 60 años (que no hayan cometido genocidio, delitos de guerra, delitos de lesa humanidad o relacionados con corrupción estatal, violación extorsión) y personas con enfermedades terminales, respetando los delitos que por disposición de la ley, tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos no están sujetos a medida sustitutiva; con el propósito que los juristas evalúen cada caso y aco-

tado al *Principio de Sana Crítica Razonada*, determinen la pertinencia de decretar arresto domiciliario con el fin de prevenir brotes epidémicos dentro de las cárceles, tanto a personas que están en prisión preventiva como cumpliendo condena.

Como se aprecia, la legislación vigente contiene suficientes mecanismos jurídicos alternativos a la pena de prisión, lo que se requiere es la coordinación y trabajo articulado de las instituciones responsables de su aplicación, para ello es recomendable retomar lo propuesto en la Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala en el Eje Seguridad democrática, justicia y legalidad, que propone lo siguiente:

5.2. Establecer una comisión para reactivar y desarrollar la Política Nacional de Reforma del SP 2014-2024, integrada por un representante de cada una de las instituciones siguientes: MINGOB, SP, SEGEPLAN, Comisión de Gobernación del Con-

greso de la República, OJ, sociedad civil, MP, Instituto de la Defensa Pública Penal –IDPP- y USAC. Los recursos para su implementación deben provenir de la reforma al artículo 47 inciso 5 de la ley de Extinción de Dominio, tomando el 5% del 25% de los fondos asignados al Organismo Judicial, que se destinará al SP con cargo estricto a la implementación y desarrollo de dicha política. El MINGOB rendirá informe de los resultados en conjunto con la Comisión. (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2019, págs. 19-21)

La propuesta de la Universidad de San Carlos va de la mano con el contenido del presente estudio al establecer la integración de una comisión que retome y dé seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario delimitada a 10 años 2014-2024 (la política penitenciaria) con el propósito que la misma sea funcional, además propone

la fuente de ingresos económicos que garanticen la sostenibilidad de lo propuesto.

La política penitenciaria desarrolla lo relativo a la necesidad de implementar las videoconferencias como una alternativa de reducir la mora judicial, en consecuencia, establece: “a) Promover un incremento de audiencias y diligencias judiciales mediante videoconferencias (para reducir el número de audiencias suspendidas por inasistencia de reclusos y los riesgos de traslado de los mismos).” (Dirección General del Sistema Penitenciario, 2015, pág. 78). El contenido de esta Política Penitenciaria resalta además la importancia de los equipos de videoconferencias para prevenir fugas, costos innecesarios y otros riesgos, en la población reclusa.

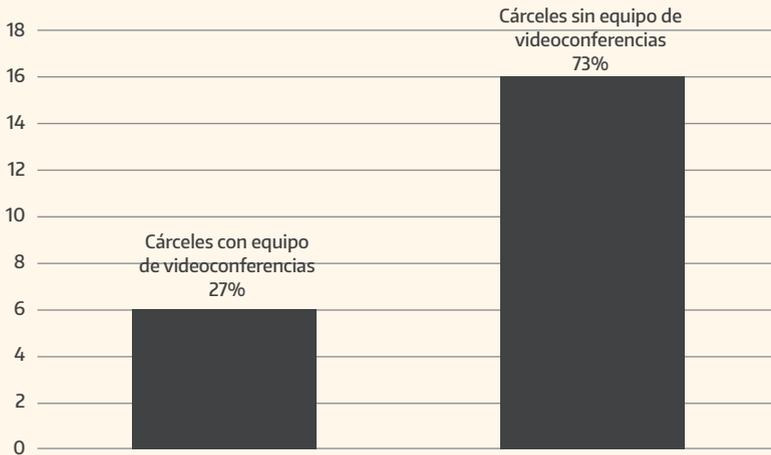
La Política Penitenciaria es producto del trabajo multidisciplinario e interinstitucional y un instrumento básico, que ha permanecido en un estado embrionario por la falta de voluntad política en canalizar el presupuesto que la haga aplicable y efectiva. Actualmente, según los

registros del Sistema Penitenciario, Guatemala tiene 22 cárceles a nivel nacional que integran el Régimen Penitenciario; a más de seis años de presentada la política penitenciaria, únicamente de manera oficial cinco centros carcelarios tienen equipo de videoconferencias, siendo los siguientes:

1. Centro de Detención Preventiva para Hombres de la zona 18;
2. Centro de Detención para Hombres Fraijanes II;
3. Centro de Detención Preventiva para Hombres El Boquerón Cuilapa, Santa Rosa;
4. Granja Modelo de Rehabilitación Canadá, Escuintla y;
5. Granja Modelo de Rehabilitación Cantel, Quetzaltenango.

La siguiente gráfica delimita el porcentaje a nivel nacional de los centros carcelarios que tienen equipo de videoconferencias:

Gráfica 2. Porcentaje de cárceles en el país que tienen equipo para videoconferencias



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección General del Sistema Penitenciario

No obstante, según el medio digital *Perspectiva*, puede ser que el número de cárceles con equipo de videoconferencias actualmente sea mayor por la ayuda que la comunidad internacional ha dado al Estado de Guatemala desde mayo de 2016, cuando se firmó el convenio interinstitucional concretizando la implementación de las videoconferencias en los procesos penales. Como se aprecia, los avances son pocos y la mora judicial ya de por sí elevada, tiende a subir más como consecuencia de la Pandemia del COVID-19. Dicha mora judicial viola los principios y garantías consagrados en la CPRG, tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala y la ley ordinaria, que protegen a las partes procesales descritos en el presente estudio en el cual se dimensionan los principales retos para el sistema de justicia en pleno siglo XXI para la búsqueda de soluciones factibles por medio del trabajo multi e inter disciplinario e interinstitucional, apoyándose en la infotecnología que ha cruzado fronteras y acor-

tado distancias, convirtiéndose en la herramienta medular que contribuye al desarrollo global de los países.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (09 de 12 de 1985). Leyes. Obtenido de http://ww2.oj.gob.gt/uci/images/leyes/decreto_numero_7.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (13 de 12 de 2016). Congreso de la República de Guatemala. Recuperado el 10 de 05 de 2020, de http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20compilaciones/Compilacion%20Leyes%20Penales/expedientes/24_LeyControlTelematico.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (03 de 04 de 2019). Congreso de la República. Recuperado el 04 de 05 de 2020, de https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5572
- Corte de Constitucionalidad. (26 de 11 de 2015). Corte de Constitucionalidad. Recuperado el 02 de 05 de 2020, de 138.94.255.164/Sentencias/831874.476-2015.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (09 de 04 de 2020). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el 03 de 05 de 2020, de <http://www.corteidh.or.cr/>

tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

Dirección General del Sistema Penitenciario. (01 de 02 de 2015). Ministerio de Gobernación. Recuperado el 28 de 04 de 2020, de <http://www.sejust.gob.gt/sites/default/files/Politica%20de%20Reforma%20Penitenciaria.pdf>

Espina Hellín, J. (12 de 05 de 2020). Qualitas Lex Consulting. Recuperado el 12 de 05 de 2020, de <https://www.qlc.es/blog/reingenieria-una-nueva-herramienta-llamada-infotecnologia>

Instituto de la Defensa Publica Penal Guatemala. (13 de 05 de 2020). Facebook. Obtenido de <https://www.facebook.com/instituto-deladefensapublicapenal/photos/a.1257839247567486/4072726779412038/?type=3&theater>

Organismo Ejecutivo. (06 de 03 de 2020). Diario de Centro América. Recuperado el 02 de 05 de 2020, de <https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Decreto%20No%205%2020%20%20COVID%2019.pdf>

Organismo Legislativo. (21 de 03 de 2020). Diario de Centro América. Obtenido de <https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Decreto%2008-2020.pdf>

Organización Panamericana de la Salud. (11 de 05 de 2020). OPS. Recuperado el 11 de 05 de 2020, de

Organización Mundial de la Salud: https://www.paho.org/gut/index.php?option=com_content&view=article&id=1317:se-confirma-primero-caso-de-covid-19-en-guatemala&Itemid=526

Ortiz, F. (28 de 04 de 2020). Ministerio de Gobernación. Obtenido de <https://mingob.gob.gt/sp-trabaja-en-expedientes-de-privados-de-libertad-para-optimizar-a-redencion-de-pena/>

Republica.gt. (02 de 03 de 2020). Republica.gt. Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

Sánchez, G. (14 de 04 de 2020). Hay más de mil personas vulnerables al coronavirus en las cárceles. Guatemala. Recuperado el 02 de 05 de 2020, de <https://republica.gt/2020/04/14/hay-mas-de-mil-personas-vulnerables-al-coronavirus-en-las-carceles/>

Stable-Gutiérrez, C. (2006). Impacto de la infotecnología en el proceso investigativo. La Habana, Cuba: S.E. Recuperado el 10 de 05 de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/2231/223120664003.pdf>

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](http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf)

Cristhians Castillo

La resignificación del Estado a partir de la pandemia

Resumen

La pandemia de la enfermedad COVID-19 provocada por el virus SARS-CoV 2 no solo afecta el sistema inmunológico humano, sino además está trastocando las instituciones sociales del mercado y del Estado, dando un nuevo contenido a lo colectivo y exacerbando el individualismo egoísta. Gobernar en estas condiciones pasa por el debate de encontrar el equilibrio entre libertad individual, bienestar colectivo y forma de gobierno. La reacción inmediata a lo desconocido ha llevado a la humanidad a asumir el distanciamiento social preventivo y el confinamiento para romper la cadena de contagios, poniendo en grave riesgo el lazo social. La acción colectiva ahora es vista como amenaza a la salud porque circula el nuevo coronavirus en cosas y personas; mientras tanto se redefinen las políticas públicas y las formas de control social para convivir con el mal endémico. Vivimos la génesis de un nuevo modelo de dominación y resistencia social.

Palabras clave

Biopolítica, políticas públicas, política sanitaria, gobernabilidad, pandemia, pacto político, democracia autoritaria.

Resumen

The COVID-19 pandemic caused by SARS-CoV 2 not only affects the human immune system, but is also disrupting social institutions in the market and the state, giving a new content to the collective and exacerbating selfish individualism. Governing under these conditions is a debate about finding a balance between individual freedom, collective welfare and form of government. The immediate reaction to the unknown has led humanity to assume preventive social estrangement and confinement to break the chain of contagion, putting the social bond at serious risk. Collective action is now seen as a threat to health because the new coronavirus circulates in things and people; meanwhile, public policies and forms of social control are redefined to live with endemic evil. We live the genesis of a new model of social domination and resistance.

Palabras clave

Biopolitics, public policies, health policy, governance, pandemic, political pact, authoritarian democracy.

Consideraciones iniciales

Desde finales del siglo XX se superó el debate de qué institución social era más importante, si el Estado o el mercado y aunque las corrientes más necias sugerían la supremacía del mercado sobre todo en la meseta del capitalismo globalizador, la evidencia empírica ha demostrado que el Estado sigue siendo por excelencia, el instrumento más útil inclusive para el salvataje de las crisis económicas del neoliberalismo, que experimentan ciclos cada vez más cortos, hasta la llegada a la pendiente en caída de la temida recesión o depresión económica.

No obstante, la importancia de un Estado sólido no solo es para afrontar las crisis económicas nacionales, su rol sigue siendo determinante para la resolución de conflictos y para la subsidiariedad de la vida en sociedad. Tal es el caso, respecto del papel que han tenido los Estados para afrontar la pandemia suscitada por el virus SARS-CoV 2, que produce la enfermedad COVID-19 que, sin duda alguna, está dando un nuevo contenido a la categoría Estado-moderno y modificando absolutamente

todas las instituciones sociales contemporáneas.

La evolución de la tecnología nos ha permitido seguir en tiempo real la propagación del virus, prácticamente en todo el globo terráqueo, permitiendo además monitorear y analizar las diversas estrategias de gestión política de la pandemia, pues aunque es una emergencia sanitaria, la aplicación de los protocolos, más menos estandarizados, por la Organización Mundial de la Salud (OMS) responde más bien a una estrategia política en el

mejor de los casos, cuando no, a ocurrencias y caprichos de las autoridades gubernamentales. Es así como hemos seguido con atención desde políticas altamente restrictivas como las implementadas en Wuhan en la provincia de Hubei en China, dónde se registró el primer caso y la consecuente escalada agresiva de contagios, hasta las negligencias del vecino país Nicaragua que ha mantenido una aparente indiferencia a la circulación del virus en su población.

Lo que queda claro es que la actual crisis sanitaria, provocada por un diminuto agente contaminante del sistema inmunológico humano, ha puesto en jaque al mercado, al Estado y prácticamente a todas las instituciones sociales del mundo, implantando de tajo un nuevo orden social, basado en el control total de la vida en sociedad por parte del Estado.

Paradigmas del combate a la pandemia de la COVID-19

Ante lo desconocido, que además tiene la capacidad de aca-

bar con la vida humana, la reacción parece ser la misma desde las pestes de la Sífilis, la fiebre española, el Virus de Inmunodeficiencia Adquirida, el Ebola, o la Lepra en un pasado aún más lejano. Para romper con la cadena de contagios, o se aísla a los infectados, o se aísla a los sanos, o a ambos. Pero la medida inmediata que busca prevenir la infestación de los virus es interrumpir las vías de transmisión, que en los ejemplos citados, transita mediante el contacto humano en diferentes niveles, según sea el fluido corporal que porta el virus.

Sobre el caso del SARS-CoV 2 lo que está claro es su alto nivel de transmisibilidad, el cual puede infectar, inclusive por la proximidad, a un portador y la aspersión de su saliva al hablar. Este nivel de transmisibilidad es el que lo ha llevado en cuestión de seis meses a propagarse por el mundo, contagiando a más de cinco millones de personas y provocando más de 334 mil decesos, con el riesgo de que la naturaleza endémica de la enfermedad someta a olas sucesivas de contagio a los países que ya

han superado la cúspide de la curva y empiezan la reapertura de sus instituciones sociales luego de confinamientos de diversa duración.

El confinamiento social es uno de los objetos de estudio que puede orientarnos hacia la resignificación del Estado post pandemia.

En primer lugar, para analizar las formas de combatir la infestación del virus nos encontramos con el modelo asiático que ha recurrido de forma inmediata a confinar a la población bajo estrictas medidas de aislamiento social que recurrieron inclusive a acciones represivas de las fuerzas de seguridad chinas, eventos que seguíamos en la distancia, difundidas por medios alternativos de comunicación y que como tantas otras prácticas que no caben dentro de nuestros paradigmas, las evaluábamos como draconianas, puesto que restringían las libertades tan valoradas en las democracias occidentales. Rápidamente el resto de las provincias en China recurrieron a otras formas de control social para evitar el cierre total de las actividades cotidianas, entrando

en escena los dispositivos electrónicos que junto con el análisis de metadatos y la exploración de la bigdata se convirtieron en el mecanismo de monitoreo del comportamiento de los focos de contagio de la COVID-19.

Como película de ficción consumimos las publicaciones de quienes relatan cómo, inclusive la esfera privada de las sociedades asiáticas, está siendo penetrada por la acción panóptica del Estado, que puede con suma facilidad y precisión seguir el comportamiento del cuerpo humano, escaneado masivamente en lugares públicos (temperatura, síntomas visibles) y luego monitoreado en sus prácticas, hábitos, gustos y preferencias desde el uso de dispositivos móviles de comunicación (que registran compra de medicamentos, reporte de datos biométricos, entre otros). El acceso en tiempo real a la ubicación, desplazamiento y redes de contacto de los usuarios del internet, ha llevado a que los Estados asiáticos puedan inclusive prevenir a personas conectas a la nube, respecto de la proximidad de posibles portadores del SARS-CoV II, que com-

plementado con un testeo masivo, garantiza la efectividad en la contención de la pandemia.

El otro paradigma ha sido el europeo que es imitado en América y recurre al confinamiento, tardío en algunos casos, como herramienta primaria para la ruptura de la cadena de contagios, aplicándolo de manera paulatina hasta llegar al confinamiento absoluto en unidades habitacionales en las que el individuo aparentemente escapa al control de la esfera pública, aunque su dependencia casi absoluta a los mecanismos virtuales, le hace predecible y hasta monitoreable, si infringe alguna de las prohibiciones de circulación y lo hace con un dispositivo móvil que tenga el mecanismo de ubicación conectado.

Aunque la vivienda en las sociedades occidentales es una de las máximas expresiones de la propiedad privada, para quien la posee y, es resguardada por el régimen legal, puesto que representa el espacio de privacidad que el poder público no debiera de penetrar, respetando inclu-

sive la confidencialidad de los datos personales que son parte de la identidad; la violación de la privacidad ha llevado a grandes empresas como Facebook a enfrentar demandas por uso inapropiado de la información que sus usuarios publican y que es de su propiedad.

La defensa férrea de la privacidad en occidente es lo que hace que los individuos en confinamiento aún experimenten algún grado de soberanía individual, que es la frontera ante la irrupción del poder público y el vasallaje que implican las restricciones a la libertad individual, médula del liberalismo conservador.

En definitiva ambos modelos implican tutelar la conducta del individuo, que en un estado de derecho democrático liberal, acepta por temor a un enemigo invisible, sacrificar sus libertades y acatar las orientaciones, directrices y restricciones que el soberano poder electo impone para librarlo de la muerte que podría provocarle el virus si se infecta y su sistema inmunológico no logra repeler al invasor biológico.

Una política pública es más efectiva cuando el “beneficiario” la acepta sin resistencia, proceso que se ha hecho complejo debido a la desconfianza que despiertan los electos, cuya reputación en las democracias occidentales se han deteriorado aceleradamente en la última década.

Las sociedades desconfían de los políticos casi en automático, situación que ha llevado hasta acciones masivas de rechazo a quienes se eligieron para gobernar; más de 90 países en el último decenio experimentaron los movimientos de indignados, personas comunes que usando el espacio público, derrocaron gobiernos cuyos intereses traicionaron el mandato de representación del soberano pueblo.

Los indignados en países con culturas políticas menos desarrolladas representaron la caída de caudillos que, recurrían al clientelismo político mediante el cual lograban congraciarse momentáneamente con la masa electoral mientras obtenían el voto,

aunque luego olvidaban las promesas de campaña. La dádiva de utilidad efímera establecía un fugaz vínculo entre el candidato y su electorado, que no lograba dotarlo de legitimidad en el ejercicio del poder. Cuántos gobiernos electos, luego vieron la espalda de sus simpatizantes al enfrentar la justicia.

Y esta tendencia contagió hasta las democracias más “consolidadas”, aplicándoles a los políticos electos revocatorias de mandato, legisladas o no, pero exigidas en las calles y las plazas. Asistimos a la muerte de las garantías de la arbitrariedad, los excesos y discrecionalidades del soberano poder representativo haciéndolo vulnerable a las exigencias de quienes le delegaban el poder de decisión mediante el voto y ahora le reclamaban devolver la soberanía a sus legítimos propietarios.

Es el momento de pasar del clientelismo que convence con una dádiva, a la dominación reclamada como protección.

Una nueva época del Estado-nación

El contenido de la categoría Estado se venía redefiniendo desde los inicios del nuevo siglo, empezando por uno de sus factores fundamentales, la soberanía. En la etapa más desarrollada de modelo neoliberal, la globalización representaba la cesión de soberanía a actores hegemónico-regionales, a instancias multilaterales o simplemente a un modelo de mercado deslocalizado que llegó a tener gran influencia en las políticas nacionales. En el último quinquenio y desde los precursores de la internacionalización y la globalización, se empezaron a identificar decisiones que retornaban viejas prácticas del nacionalismo, el proteccionismo y la vuelta al mercado interno. Estados Unidos, gobernado por el presidente Trump y el movimiento de Brexit que representa la salida del Reino Unido de la Unión Europea, son los gérmenes de lo que pudiera representar el movimiento natural hacia el nuevo modo de producción, del micro territorio, ahora focalizado en el Estado-nación.

La pandemia de la COVID-19 se constituye en un ingrediente más para modelar las transformaciones del mercado y del Estado para nuevamente transitar desde el macro espacio global, hacia el micro espacio nacional.

Una consecuencia casi inmediata de las políticas sanitarias para contener el contagio del SARS-COV II, fue el cierre de las fronteras nacionales y con ello la interrupción de las cadenas de suministros para la producción maquilera del actual modelo de comercio internacional. La medida no fue consecuencia del ego de un excéntrico dictador que lleva sus caprichos a la escena internacional, tampoco fue el resultado de una conflagración que destruyera las capacidades productivas de las poderosas economías o bloques regionales, ni siguiera fue el resultado del impacto del cambio climático en la producción extractivo comercial depredadora del ecosistema humano; fue el temor a perder la vida a causa de un microscópico virus que tiene el poder de invocar los más profundos miedos humanos.

Y así transitamos en cosa de seis meses del convencimiento colectivo por clientelismo a la “protección de la vida” y la asistencia del paternalismo en los Estados contemporáneos. Las políticas públicas de salvataje promovidas para paliar el desajuste económico producto del confinamiento social y las medidas de distanciamiento social preventivo, han roto toda lógica y racionalidad capitalista. Aprobaciones de cuantiosos paquetes financieros destinados a la inversión social, así como impensables inyecciones de circulante capaces de romper el delicado equilibrio macroeconómico monetarista, que había conducido las finanzas internacionales públicas y privadas en los últimos 40 años, solo hacen pensar que viene una agresiva nueva ola del “Estado de bienestar” que puede comprar la sumisión de contingentes humanos que esperan del Estado un rol subsidiario para su calidad de vida, paternalismo puro y duro.

Solo así se acepta y se tolera el cambio abrupto de programación de la productividad humana

que transita de la máxima neoliberal que condiciona el bienestar humano al esfuerzo individual, hacia la premisa socialista de equidad y solidaridad por lo menos en tiempos de pandemia. Es el costo de romper el lazo social, de acercar la frontera a los límites geográficos nacionales, de aceptar el límite de mi propiedad como el espacio seguro y de restringir como última frontera de mi identidad la mascarilla o la prevención del contagio en la última frontera, la propia epidermis (Preciado, 2020).

Los nuevos límites a la libertad humana están siendo impuestos no por el modelo económico, ni por la ideología del gobierno actual, las limitaciones las impone la política sanitaria de contención y mitigación de la etapa de infestación de la COVID-19. Vendrán en un futuro no muy lejano, los privilegios de escapar a los férreos controles sanitarios, cuando comercialicen la vacuna o desarrollen los anticuerpos para escapar a la amenaza que hoy en día representa el virus; mientras tanto, las medidas de confinamiento doblan la resis-

tencia de los indignados, asesta una fuerte estocada a los movimientos sociales, populares y de lucha colectiva y sujeta la rebelde voluntad humana a la comodidad de la vivienda que además de ser el espacio para el hogar, parece que va a evolucionar hacia ser el lugar de trabajo, el nuevo micro mercado de consumo y la cárcel de las utopías de cambio social; ahí corre el riesgo de quedar atrapada la rebeldía revolucionaria a la que tanto le temió la clase política mundial en la postmodernidad, la postverdad y los indignados.

El escritor Mario Alberto Carrera (2020) en su columna “Cuarentena, aislamiento, confinamiento y encarcelamiento o la guadaña de la peste y la pandemia” coincide con Paul Preciado (2020) y su texto “Aprendiendo del virus”, en recordar las enseñanzas de Michel Foucault que acuñó la categoría *biopolítica*, en su obra “Vigilar y castigar” en la que analiza la transición de una “sociedad soberana” hacia una “sociedad disciplinaria”; “el reo y el enfermo son aislados corporal y psíquicamente, a la vez que se les expone como las expresiones

de lo anormal, lo patológico y lo delinencial” (Tejeda, 2011) no por gusto como escena de una trama de acción, un segmento de los guatemaltecos en confinamiento, siguieron con morbo la evasión de un migrante retornado que rompió el cerco epidemiológico del hospital para aislar infectados en la ciudad de Guatemala, mientras de forma peliculesca los cuerpos de seguridad le rastreaban sin éxito.

Romper, revelarse o resistir las nuevas imposiciones de la biopolítica a partir de la COVID-19, será el nuevo episodio de la lucha histórica entre gobernantes y gobernados. Por el momento la dominación, la discriminación y el miedo al otro es porque no sabemos si está contagiado, el nuevo enemigo social al que se le está haciendo la guerra, según la narrativa del presidente francés Emmanuel Macron, no es el virus sino su portador, puesto que aún no hay una cura a la enfermedad que provoca; el tiempo que se lleve hasta la comercialización de la vacuna, el “otro” infectado, es la amenaza ya no solo a la salud sino al nuevo orden social, esta-

mos en la época del gobierno de los médicos.

Una aproximación de 360° a la pandemia de la COVID-19 en Guatemala

Para los países del tercer mundo, las novedades que corren por las carreteras del internet no siempre son realidades palpables en el corto plazo, sobre todo si son desarrollos tecnológicos o avances científicos; las novedades nos llegan con periodos de retardo, pero la pandemia del SARS-CoV 2 no tardó mucho en aparecerse en nuestros aeropuertos. Inicialmente como una enfermedad citadina e importada que golpeó inicialmente a quienes contaban con recursos para viajar, fuera por diversión o por trabajo, por los países que primero se infestaron del virus.

El nueve de enero del 2020 se registró el primer deceso por el nuevo patógeno que causó una insuficiencia respiratoria a raíz de una neumonía severa, según reportó la Comisión Municipal de Wuhan, capital de la provincia de Hubei en China. Para el

caso guatemalteco la pandemia llegó a escasos dos meses calendario de haber asumido las autoridades del gobierno central, la novena legislatura y los concejos municipales, por lo que atender la amenaza de salud pública se ha convertido en el tema central de la agenda gubernamental y de la gestión pública de las diversas autoridades a todo nivel del Estado; el 13 de marzo de 2020 se reportó el primer caso positivo, dos días después que la Organización Mundial de la Salud declarara a la enfermedad pandemia.

La agresividad del contagio y el nivel de mortalidad ha puesto en situación crítica no solo los servicios médicos a los que tomó por sorpresa, incluidos los de países desarrollados que les ha tocado enfrentar situaciones catastróficas tratando de contener y manejar el desbordamiento de sus sistemas de salud, que han colapsado ante la rápida curva de contagio y el deterioro de las condiciones de salud de personas con el sistema inmunológico comprometido; pero también su impacto se ha hecho evidente en la economía global, debido

a las draconianas medidas sanitarias que han requerido desde el distanciamiento social preventivo, hasta el confinamiento social según sea la pendiente de la curva de contagio en cada caso en particular; el resultado, paro de actividades económicas no esenciales, que han interrumpiendo las cadenas de suministros de las economías en el mundo globalizado.

El debate respecto del abordaje de la enfermedad en nuestras sociedades ha girado de forma maniquea entre salud y economía, anteponiendo a uno u otro aspecto según la etapa de confinamiento por la que se ha transitado en las primeras 10 semanas epidemiológicas contadas a partir de la entrada en vigencia del estado de calamidad decretado en Guatemala el 5 de marzo por el acuerdo gubernativo 5-2020. A pesar de la legislación apresurada que aprobó la ampliación del techo presupuestal para el ejercicio fiscal 2020 y los fondos destinados para promover programas sociales de asistencia monetaria para las familias afectadas por las medidas de confinamiento, el subsidio a servicios

esenciales y la asistencia a empresas y economía informal, han habido posicionamientos en varias ocasiones que abogan por la flexibilización de las medidas sanitarias y la reactivación de la economía de manera paulatina y apegada a estrictas medidas de bioseguridad, para evitar una consecuente crisis económica con impactos aún más inhumanos que la enfermedad.

No obstante que lo que más preocupa a la sociedad guatemalteca es la afectación de la salud y el deterioro de la economía, principalmente por el cierre de empresas y la pérdida de empleo que merma la capacidad de consumo de quienes quedan cesantes, así como la actividad irregular de la economía informal que provee de ingresos a más del 70% de la Poblaciones Económicamente Activa (PEA), a continuación proponemos una aproximación que rompa con el abordaje bitemático de la pandemia, mediante un abordaje que permita sondear otras políticas públicas que coadyuven a una recuperación sostenida del país en su ruta a la adaptación sistémica a la nueva cotidiani-

dad que deberá convivir con enfermedad endémica.

Salud pública y asistencia social

En este sentido la política pública del sector salud, ha sido la principal ganadora de la pandemia, pues previo a su llegada, el desorden en la prestación de servicios tenía en escena al Ministerio de Salud Pública y Asistencia social, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a la Sanidad Militar, a Organizaciones no Gubernamentales, a Fundaciones Privadas y a la empresa privada prestando servicios de salud, lo cual por la ausencia de coordinación generaba un costo que representa por lo menos el 60% de gastos de bolsillo respecto del total de gastos en salud de los guatemaltecos.

La pandemia de COVID-19 ha requerido que en muy poco tiempo se logre la centralidad en el manejo por lo menos de esta enfermedad, fortaleciendo la rectoría del Ministerio de Salud en el abordaje de la misma. Luego de décadas de abandono, se está

invirtiendo de manera provisional y estratégica en fortalecer las capacidades instaladas de encamamiento que escasamente llega a 0.6 camas por cada 1 000 habitantes como reporta Index Mundi en datos para el año 2014.

La instalación de cinco hospitales temporales para atender a los infectados (Parque de la Industria en la ciudad capital, Quetzaltenango, Petén, Zacapa y Escuintla) representa el mayor esfuerzo por preparar las condiciones de hospitalización para un eventual contagio masivo. Por otro lado, luego de gestiones con organismos financieros internacionales en medio del Estado de calamidad, el Congreso de la República aprobó préstamos para la rehabilitación de cinco hospitales, de los cuales tres se repondrán en su infraestructura (Mazatenango, Jutiapa, Cobán) y dos serán recuperados en sus capacidades instaladas siendo los hospitales de Sololá y Chiquimula, tal y como lo reporta el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el año 2018.

En cuanto a las políticas sanitarias implementadas no hay nada nuevo bajo el sol, el gobierno de Alejandro Giammattei (quien se convirtió en el superministro de salud) asumió los protocolos y buenas prácticas sugeridas por la OMS y las acciones de los países que primero enfrentaron la pandemia, adoptando una temprana cuarentena en Guatemala y restringiendo la movilidad con modalidades no contenidas en los marcos normativos de excepción tales como: cierre total del país, toque de queda prolongado y una regionalización de los casos que no es correspondiente con el Decreto Ley 70-86 Ley Preliminar de Regionalización, por lo que se ha supeditado las dinámicas sociales a las “Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento” a las cuales se ajusta el comportamiento de todos los sectores, actores y población del país.

Las recién estrenadas capacidades del sector salud de a poco se han ido poniendo a prueba debido a que es a partir de la novena semana epidemiológica que el número de casos ha rebasado

los 100 contagios diarios y aún al cierre del presente artículo, a finales de mayo, se continúa escalando en la curva de contagios. Por muchos esfuerzos que se hagan en esta materia, no habrá capacidades suficientes ante una eventual infestación de la COVID-19 en la población, que deberá asumir los costos de proteger su salud con prácticas de higiene y distanciamiento social preventivo estricto.

Medidas económicas, monetarias y de inversión social

La otra cara de la moneda fue la rápida articulación de fuerzas legislativas que formando un bloque en torno al oficialismo del Partido Vamos, aprobaron un paquete de más de 20 mil millones de quetzales financiados con deuda pública, deuda externa y deuda interna, destinados a 10 programas de asistencia alimentaria, transferencias monetarias, asistencia salarial y financiamiento a empresarios de todos los tamaños; la mayor inyección de recursos bajo el modelo incipiente de Estado de bienestar

que nunca terminó de asumirse y que con la justificación de la pandemia, durante tres meses, complementará de manera subsidiaria el consumo de buena parte de la población.

Aunque la visión paternalista detrás de los 10 programas es necesaria en la primera etapa de la crisis económica producto de la situación sanitaria, la tensión en la economía se agudizará luego de que las etapas de reapertura no viabilicen una reactivación económica ascendente rápida y sostenida por lo que la demanda generalizada de la población podría dirigirse nuevamente al gobierno central para que gestione la reedición de las ayudas sociales con lo que las políticas de salvataje podrían convertirse en la mejor herramienta de dominio social, luego de superada la etapa sanitaria y estabilizada la situación endémica del virus.

Esta estrategia supera al tradicional clientelismo, puesto que no solo su cobertura es mucho mayor debido a que incluye hasta sectores empresariales medios, además se complementa con otras áreas de política pública

como la seguridad ciudadana, la política exterior hasta seguridad y defensa, que en bloque podrán constituirse en la “certeza” de protección que brinda el Estado a su población en la nueva comprensión de protección social de la salud, que no solo se restringe al componente médico, sino se amplía a otras condiciones del bienestar humano.

Paradójicamente, la llegada del coletazo del modelo de Estado de bienestar no será producto de la convergencia de sectores estratégicos del país que consensuan la necesaria inversión social para elevar el nivel de productividad nacional y las capacidades del capital humano, sino nuevamente es el diminuto agente patológico el que acelera los acuerdos políticos, al menos en Guatemala nunca antes lo grados.

La temida capacidad de intervención del mercado por parte del Estado, temor que los neoliberales y randianos expresaban con gran elocuencia, ahora puede ser el mecanismo que regule la competencia, establezca precios topes, planifique la producción y

hasta llegue a la expropiación, si el desorden económico en un futuro no muy lejano amenaza con alterar en extremo la paz social ya bastante amenazada por el virus.

Seguridad pública y seguridad ciudadana

El uso de estados de excepción amparados en la Ley de Orden Público y el estado de calamidad decretado, no solo ha sido invocado por la emergencia de la COVID-19; en los dos primeros meses de este primer gobierno de la restauración conservadora en Guatemala, gobernó con estados de excepción focalizados de seis días de duración, dirigidos a recuperar el control territorial y a desarticular a las maras que fue la primera estructura criminal en ser identificada como amenaza a la paz social. Así que para cuando se instaló el estado de calamidad y se impusieron los estados de sitio acotados a 12 horas, ya los aparatos de seguridad del Estado habían realizado simulacros que les permitieron alinear facciones, articular y dotar de capacidades tácticas, logísticas y operativas

para utilizar el monopolio legítimo de la violencia en caso de no acatar ahora las disposiciones presidenciales de estricto cumplimiento.

Los resultados en el descenso de los indicadores de violencia y criminalidad, demuestran la efectividad el virus para contener hasta el comportamiento criminal. La excepción a la tendencia han sido las extorsiones, que tienen una motivación económica y la violencia intrafamiliar que se hace más evidente por las condiciones de confinamiento; no obstante, hasta las actividades de estructuras criminales como narcotráfico, tráfico de personas y conexos, parecen haber descendido.

Por lo pronto, las capacidades de intervención, interdicción y control social de los aparatos de seguridad pública se están concentrando en implantar el respeto al confinamiento preventivo, que a su vez genera un acomodamiento de la población que será sumamente difícil de romper por las convocatorias de la resistencia, si en un futuro se demanda de la ciudadanía salir

de su zona de confort para defender los derechos y garantías constitucionales en acciones de resistencia colectiva.

La seguridad pública también se ha beneficiado con el confinamiento, puesto que la ruptura del lazo social puede contribuir significativamente a la ruptura de la disciplina de las estructuras criminales que operaban en el país mediante redes de inclusión.

Defensa y seguridad externa

El Ejército como institución encargada de esta función pública, ha transitado por diversas etapas; desde la reducción de sus efectivos, repliegue de territorio, mutilación de capacidades logísticas, fragmentación por corrientes internas, penetración de estructuras criminales, hasta el deterioro de su credibilidad en la opinión pública por la instrumentalización para funciones que no son acordes a sus capacidades, tales como bacheo de carreteras, construcción de pupitres, operaciones conjuntas

de seguridad ciudadana, hasta represión de movimientos populares y campesinos.

A pesar de la transformación que ha vivido el Ejército desde el desmantelamiento del Estado contrainsurgente y la redefinición de su doctrina para adaptarse al periodo de paz, la institución armada sigue gozando de credibilidad entre la población debido a su capacidad de reacción en momentos de desastres provocados por fenómenos naturales, o la creencia que su sentido deontológico la hace menos propensa a la corrupción pública; en tal sentido, su rol en un eventual retorno a la defensa del espacio vital del Estado demandará que sean capaces de defender los recursos estratégicos, enfrentar enemigos externos y sobre todo recuperar el control de la plataforma continental del Estado Guatemalteco (aire, mar y tierra). Su valor estratégico no solo será la interdicción de estructuras de crimen organizado dedicadas al narcotráfico, el tráfico de bienes culturales, el coyotaje, la trata de personas, tráfico de armas, el contrabando, por

mencionar algunos de los ilícitos que operan en el territorio sin presencia del Estado, sino tendrá un rol decisivo en la agenda de riesgos y amenazas al Estado, que establece la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Ambiente y recursos naturales

El confinamiento de la población ha contribuido a una contención temporal del deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. Para el caso de Guatemala en particular, este hecho se traduce en la contaminación de mantos superficiales de agua, la generación masiva de desechos sólidos, el desvío de ríos, prácticas productivas contaminantes o depredadoras, hasta la reducción de los niveles de dióxido de carbono por la disminución de la circulación de motores de combustión.

El confinamiento social es una oportunidad única para el levantamiento de líneas basales de calidad de agua, calidad de aire, por mencionar dos que son directamente determinantes de la salud y que pueden con-

tribuir a mejorar la atención del nivel primario en salud que tiene que ver con prácticas y hábitos preventivos no solo para evitar contagios con SARS-CoV-2, sino para intentar contener la incidencia de otras enfermedades prevenibles.

Las políticas medio ambientales han sido sacrificadas ante la prioridad que le dio el Estado guatemalteco a las actividades extractivo comerciales, es por ello que la circunscripción a intereses nacionales tendientes a satisfacer el mercado interno, puede beneficiar el mejoramiento de las condiciones medioambientales que beneficien el ciclo del agua y el rendimiento productivo de los suelos por sustitución de cultivos, priorizando ante todo la seguridad alimentaria y la producción de energías limpias.

También con el confinamiento se presenta una oportunidad invaluable de conservación de especies de fauna y flora que debido al avance de la frontera agrícola y la explotación de recursos no renovables ha ido mermando el capital biológico y de diversidad de especies con que cuenta Guatemala.

Finalmente, contribuir a mitigar las condicionantes del calentamiento global es parte del beneficio que se puede aportar desde países como el nuestro que pueden ser productores de oxígeno si se respeta la vocación de los suelos, que para el caso es silvicultura en su mayoría, evitando el avance de monocultivos destinados a satisfacer demandas internacionales y además son extensivos en uso de suelo, lo cual requeriría de los propietarios sustituir cultivos para hacerlos coincidir con especies nativas y cultivo de alimentos que son esenciales para el mercado interno y la dieta alimenticia de los guatemaltecos.

En definitiva, poder levantar un inventario de recursos y la medición de líneas basales en el actual momento en el que nos aproximamos a los 60 días de reducción de la actividad depredadora del ser humano, puede brindar información valiosísima para el diseño de políticas ambientales pertinentes y con visión estratégica.

Seguridad Social

La desnutrición y la inseguridad alimentaria han castigado a amplios sectores de la población, que en su pobreza ha ido experimentando el deterioro de su sistema inmunológico producto del hambre y la falta de acceso a servicios básicos como agua potable entubada, salud preventiva y vivienda digna. El Estado, en este sentido, se ha desentendido de los contingentes de pobres y los ha abandonado a la lucha darwiniana en el mercado, que en buena parte se mueve en la informalidad.

La pandemia está despertando por primera vez en décadas, el rol subsidiario del Estado como central en la calidad de vida y el desarrollo humano de por lo menos de 10 millones de personas que subsisten bajo líneas de pobreza. El reto es alcanzar acuerdos de país que le den sostenibilidad a las políticas y programas de inversión social que a raíz de la pandemia se han definido para un horizonte temporal de tres meses, pero que en este componente de la sociedad, de-

bieran tener una sostenibilidad ampliada sobre todo para dotarles de capacidades mínimas que permitan agenciarse de recursos o generar producción excedentaria para adquirir bienes y servicios del mercado interno para elevar su nivel de vida digna.

Relaciones internacionales y política exterior

Este aspecto de la vida en la aldea global es el que tendrá mayores impactos en el corto plazo, pues hasta que se restituyan las dinámicas de la internacionalización de la economía y se restablezca la globalización transformada, el costo de tránsito aéreo, marítimo y terrestre seguro generará una discriminación por precios a importantes contingentes humanos que previo a la pandemia gozaban del beneficio de la circulación global por trabajo o por placer.

Países como Guatemala que tenían ventajas comparativas en la competencia de destinos turísticos, ahora deberán cambiar este modelo de negocios que representaba un importante ingreso

para la producción nacional. Hasta que se llegue a la meseta de la curva de recuperación económica en el mundo, que permita asumir los costos de viajar seguro a quienes destinaban parte de sus ingresos a turismo, pasaran años por lo que la estrategia diplomática guatemalteca deberá abandonar su zona de confort que era vender una imagen de país exótica para los viajes de placer, a una agresiva estrategia comercial de intercambio de productos en los que seamos altamente competitivos a partir de las ventajas comparativas en nuestra estructura y capacidades productivas.

El primer reto es consolidar los mercados más próximos, que además son socios comerciales en el mercado del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. En un mundo que evolucionará hacia los proteccionismos, la integración regional centroamericana deja de ser una oportunidad para convertirse en una obligación para enfrentar la contracción del mercado global. Arriba de dos tercios de la producción nacio-

nal va para este mercado, por lo que la diplomacia nacional debe concentrar esfuerzos para no solo consolidar dicho mercado, sino para diversificarlo y maximizar los beneficios que pueda brindar esta área de libre comercio.

Apartado especial de la política exterior ocupará la atención a migrantes ya no solo los que han buscado el norte del continente y desde el cual empieza tímidamente a experimentarse una migración inversa motivada por la COVID-19, que está impactando fuertemente el sistema de salud norteamericano y que no brinda garantías a población migrante en condiciones de irregularidad, sino porque la circulación intra-regional podría elevarse ante un endurecimiento aún mayor de las políticas migratorias hacia el norte, luego de la implementación de políticas sanitarias en la reapertura de las relaciones internacionales.

La atención de la pandemia mediante el cierre de las fronteras anticipa una reacción xenofóbica a la circulación global de seres humanos, quienes ahora

ya no solo serán monitoreados por temor al terrorismo y el tráfico de ilícitos sino deberán ser auscultados para detectar si no son portadores de patógenos que desaten nuevas amenazas biológicas a la salud de los habitantes en cada país. Si los atentados del 11 de septiembre cambiaron las normas de seguridad en los viajes aéreos haciéndolos sumamente restrictivos, el SARS-CoV-2 incorporará la bioseguridad al servicio internacional de transporte de personas haciéndolo aún más excluyente por precios.

La esperanza es dejar de gastar en la diplomacia de coctel para emigrar a un servicio exterior efectivo para garantizar la sostenibilidad del desarrollo nacional post pandemia.

Comunicación política

Si algo ha sido central en la forma de promover la aceptación de las disposiciones presidenciales de estricto cumplimiento, es una adecuada comunicación entre gobernantes y gobernados, poco y nada estábamos acostumbrados a consumir in-

formación oficial emitida desde los órganos del gobierno en la época de la telecomunicaciones y la sociedad del conocimiento. No obstante aunque sigue habiendo información ilimitada para aquellos que tienen acceso a la internet, el gobierno central se ha convertido en una fuente de consulta obligada debido a que sus disposiciones pueden alterar hasta los derechos más básicos como la libre locomoción, la libre manifestación y hasta la libre expresión, debido a que el señalamiento de difusión de información falsa puede activar la posibilidad de censura o intervención de medios, tal y como lo contempla la Ley de Orden Público si se difunde publicaciones que puedan causar confusión o pánico que agraven la situación, en este caso de la salud pública.

Es comprensible que las posiciones que defienden la libre emisión del pensamiento y la libertad de prensa rechacen cualquier acción que conculque tales derechos, sin embargo, aunque debiera ser impensable estos hechos en democracias modernas, no hay que perder de vista que la Ley de Orden Público única-

mente tuvo leves adecuaciones para hacerla funcional a la apertura democrática del país, pero su espíritu original sigue siendo congruente con el periodo represivo y autoritario de nuestra historia y, nos guste o no, sigue estando vigente. Es por ello que una comunicación sana, asertiva, clara, dosificada, sistemática y oportuna que no solo informe sobre el total de casos que día con día se detectan en el país, es fundamental para hacer más llevaderas las medidas de confinamiento a las que estamos sometidos.

El Estado, el poder y el gobierno post pandemia

Gobernar en democracia no es fácil y ello lo han experimentado regímenes tanto de derecha como de izquierda, hasta los regímenes autoritarios de otras latitudes, no obstante es fundamental que nuestras autoridades recién estrenadas entiendan que la forma en que han gobernado el casi primer semestre de su mandato no será la normalidad del total del periodo. Por el momento han logrado supe-

tica económica a los preceptos y prioridades de la política sanitaria, pero este país no solo necesita un superministro de salud para salir adelante, le urge un estadista con visión estratégica.

A la fecha ha servido, y de mucho, que el presidente sea médico, puesto que ello le permite tener una sensibilidad y un juramento profesional, además de un instrumental científico que le orienta en la toma de decisiones para enfrentar las etapas de la pandemia. Pero Guatemala previo a su elección, clamaba por un estadista capaz de dar conducción política al desorden y la hiperfragmentación de los intereses políticos que el último gobierno llevó a una estéril confrontación ideologizada que en nada contribuyó a atender las grandes y profundas brechas sociales que estratifican abusivamente a nuestra sociedad.

El pacto social para la orientación estratégica del Estado sigue pendiente, ahora por la mitigación a la enfermedad, pero en la etapa de reapertura del país, habrá que incorporar algunos de los elementos estratégicos y

sobre todo impostergables para la gobernabilidad y gobernanza del mediano plazo y cito el más importante, el pacto por la fiscalidad.

Pero el objetivo central de este apartado es insistir en que gobernar en democracia no es ni de lejos, algo parecido a lo que hemos vivido en estas semanas epidemiológicas. No nos merecemos pasar del gobierno de los jueces en el que la justicia penal fue la herramienta de control político y social y la máxima acción coercitiva para resolver las problemáticas sociales de la corrupción, para que ahora emigremos al gobierno de los médicos que so pretexto del enemigo invisible, el agente patógeno, se nos siga imponiendo un modelo de gobierno propio de las democracias autoritarias en las que la participación ciudadana la reducen exclusivamente al ritual electoral.

Sumado al riesgo de la biopolítica draconiana, no hay que perder de vista que los actores políticos en el poder representan la restauración conservadora que devuelve la conducción del Es-

tado a los sectores tradicionales de poder cuyo principal interés de cooptar la institucionalidad pública es generar privilegios, exoneraciones y las mejores condiciones posibles para su actividad económica. En tal sentido, no solo las elecciones les entregaron en bandeja de plata el poder público, sino ahora la pandemia puede a más de uno de sus pensadores orgánicos, seducir la idea de un gobierno autoritario basado en el miedo a la infestación de la COVID-19 y sus impactos en la salud, la economía y los derechos, para gobernar autocráticamente.

Solo ese miedo a perder la vida por el SARS-CoV-2 ha podido en el mundo dejar en suspenso las prácticas religiosas, suspender la producción no esencial y hasta abandonar la cultura del entretenimiento, tan rentable en el periodo del consumo de bienes y servicios suntuosos en el mundo (viajes, conciertos, espectáculos deportivos, culturales, entre otros) que consumíamos previo a la pandemia. El miedo como mecanismo de control social evoca la dependencia de un protector con poder para defen-

dernos, que convierte a los otros clientes en súbditos dispuestos a sacrificar la libertad, si el confinamiento o el tecnocontrol evitan el horror de la muerte por el nuevo coronavirus.

La paradoja es que la letalidad por COVID-19 no supera el 8% de los infectados, cifra muy por debajo de las muertes que produce la violencia homicida, las enfermedades degenerativas y hasta la desigualdad económica que mata lentamente. Sin embargo, parece que ante estas realidades ya se había alcanzado la inmunización, puesto que algunas corrientes de pensamiento atribuían a condiciones naturales estas patologías sociales. Pero quedar a merced del nuevo coronavirus es un riesgo que no se pueden soslayar ni los factores raciales, socioeconómicos, étnicos, de género o grupos etarios, mata por igual, si el sistema inmunológico por matar al virus, mata a su propio portador.

El distanciamiento social preventivo y el confinamiento preparan la voluntad humana para restringir la realidad objetiva al espacio próximo de la unidad

habitacional unifamiliar, burbujas sociales como las ha definido el gobierno costarricense, en las que se reproducirá la docilidad social, domesticada a partir de vivir bajo estados de excepción, temiendo las olas del mal endémico; en este estado de amenaza constante el que representa el riesgo, el enemigo, será el que no acate las disposiciones de control.

Todo un reto será romper con los comodismos que representa el hogar, que brinda todos los placeres de confort y acomodamiento, si en el futuro se hace necesario reivindicar la resistencia pacífica a los nuevos mecanismos de dominación biopolítica. La rebeldía y el espíritu revolucionario implican la fatigosa decisión de ir al encuentro del otro, de lidiar con la subjetividad propia que entra en contradicción con la ajena en pro de un bien superior, el anteponer lo colectivo a la exacerbación del individualismo. El bien común se construye sobre la plena comprensión de que somos seres gregarios y que el bienestar de la comunidad da sostenibilidad al bienestar individual.

En este momento de la historia de la humanidad, la principal preocupación es encontrar la cura que nos dé inmunidad para, otra vez, desafiar los límites que nos carga el sistema. Habremos sacrificado humanidad si la nueva inmunidad termina de romper el lazo social, si con el afán de salvaguardar la salud personal, permitimos que se instale una nueva segmentación social que rechaza al “otro” por no poder acceder a la vacuna y por tanto ser vulnerable al contagio; si como humanidad caemos presas de la tentación de segmentarnos por razones biológicas estamos ante el riesgo lacerante de un confinamiento de clase que sumado a los temores a lo desconocido, anclará a las poblaciones del mundo a sus territorios “resguardados” por muros en las fronteras, custodiados por ejércitos que permitirán tan solo transitar a los “sanos”.

Los científicos plantean que antes de 18 meses no se puede contar con la vacuna; hay tiempo suficiente para planificar la producción masiva, la logística de distribución y la implemen-

tación de formas alternativas de reivindicar lo colectivo, solos no somos ni seremos amenaza al nuevo status quo.

Referencias bibliográficas

- Banco Centroamericano de Integración Económica. (2018). "El BCIE aprueba US\$193.2 millones de dólares para inversiones en la Red de Hospitales Públicos de Guatemala". Disponible en: <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/el-bcie-aprueba-us1932-millones-de-dolares-para-inversiones-en-la-red-de-hospitales-publicos-de-guatemala>.
- Carrera, M. (16 de mayo de 2020). *"Cuarentena, aislamiento, confinamiento y encarcelamiento o la guadaña de la peste y la pandemia"*. Diario la Hora. Disponible en: <https://lahora.gt/cuarentena-aislamiento-confinamiento-y-encarcelamiento-o-la-guadaña-de-la-pestey-la-pandemia/>
- Congreso de la República de Guatemala. (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 18-2008.
- Congreso de la República de Guatemala. (1987). Ley Preliminar de Regionalización. Decreto 70-87.
- Congreso de la República de Guatemala. (1965). Ley de Orden Público. Decreto número 7, 1965.
- Index Mundi, Banco Mundial. (2014). "Camas hospitalarias (por cada 1 000 personas), datos consultados el 18 de mayo de 2020, disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.BEDS.ZS?view=chart>.
- Preciado, P. (2020). "Aprendiendo del Virus". Sopa de Wuhan (et. al.). Editorial ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio) primera edición, marzo 2020.
- Tejeda, J. (2011). "Biopolítica, control y dominación". Espiral, estudios sobre Estado y sociedad. Volumen XVIII No. 52 septiembre/diciembre 2011.

Instrucciones a los autores

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

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

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

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

Nota importante

Los originales serán sometidos a un proceso editorial. Serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo Editorial, el Director y Editora, determinarán la pertinencia de su publicación. Una vez establecido que cumple con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones, será enviado 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 junio 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**

“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



www.ipn.usac.edu.gt

 ipnusac@gmail.com