Año 9 ▸ Edición 32 ▸ Julio / Septiembre 2020

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

PROPUESTA INCIDENCIA BIEN COMÚN

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala
IPNUSAC
Catálogo latindex

ISSN 2308-0779
Distribución gratuita

LA PANDEMIA Y SUS IMPACTOS

La crisis recargada

COVID-19: un balance preliminar desde la salud pública

Salud mental y crisis por COVID 19: variables, problemas y aspectos críticos

Educación superior en tiempos de crisis

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

REVISTA
Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

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

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

361 R454	Revista análisis de la realidad nacional / Instituto de Problemas Nacionales Universidad de San Carlos de Guatemala. -- Guatemala : IPNUSAC,2014 v. il. ; 25 cm. Trimestral Año 9 , edición 32 Julio / Septiembre 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
latindex
www.latindex.unam.mx

USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

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

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

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

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

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

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

DIRECTOR DE LA 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 ESTADÍGRAFO Y DIGITAL
Jacqueline Rodríguez

TESORERÍA
Steve Cano Ortiz
María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

DISTRIBUCIÓN
Vilma Peláez de Castillo (coordinadora)
Yony Colindres

FOTOGRAFÍAS
www.dw.com
gacetamedica.com
enlinea.santotomas.cl

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
12 - 13

1 ANÁLISIS DE COYUNTURA
15

La crisis recargada
16

2 LA PANDEMIA Y SUS IMPACTOS
35

COVID-19: un balance preliminar desde la salud pública
Adrián Chávez
36

Salud mental y crisis por COVID 19: variables, problemas y aspectos críticos
Mariano González
54

La concepción de la enfermedad y los conjuntos sociales guatemaltecos
María Teresa Mosquera Saravia
76

Educación superior en tiempos de crisis
Fabiola Prado de Nitsch
90

Violencia contra las mujeres y COVID-19… la doble pandemia en Guatemala
María Lucrecia Vicente Franco
104

Catástrofe, soberanía monetaria y financiamiento post-pandémico: una digresión fiscal-monetaria
Edgar Balsells
113

La propuesta campesina en la crisis
Helmer Velásquez
137

ÍNDICE DE AUTORES

Authors Index

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 Illionis 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.

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 la USAC ante la instancia de Coordinación y Participación Social INCOPAS dentro del SINASAN. Fue Vice Ministro de Salud; Secretario técnico del Consejo Nacional de Salud y miembro de la alianza para el acceso público y universal de la salud ACCESA. Docente de pregrado en la Universidad Mariano Gálvez.

Doctor and Surgeon at the University of San Carlos, Guatemala.

Candidate for the Master of Public Health (USAC), with studies in Social Management and Management (INAP). Head of the IPNUSAC Health and Social Security Area and representative of the USAC to the INCOPAS Social participation and Coordination Unit within SINASAN. He was Deputy Minister of Health; Technical Secretary of the National Health Council and member of the ACCESA Public and Universal Health Access Alliance. Undergraduate lecturer at the Mariano Gálvez University.

MARIANO GONZÁLEZ

Psicólogo, con maestría en Psicología social y violencia política por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Pensum cerrado en el doctorado en Ciencias Sociales, USAC. Docente titular en la Escuela de Psicología, USAC. Ha sido docente en la facultad de Ciencias Políticas, Universidad Rafael Landívar. Investigador en la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala en temas de acompañamiento psicosocial a víctimas del conflicto y efectos de la violencia. Investigador del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la URL sobre movimientos sociales y estudiantiles. Ha publicado trabajos en los temas de violencia, psicología social, cultura y movimientos sociales en las revistas *La Ermita, Revista de la USAC* y Revista Análisis de la Realidad Nacional, del IPNUSAC. Ha colaborado en medios como *Albedrío.org*, *el Salmón* y *Plaza Pública*.

Psicólogo, con maestría en Psicología social y violencia política, por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Pensum cerrado en el doctorado en Ciencias Sociales, USAC. Docente titular en la Escuela de Psicología, USAC y ha sido docente en la facultad de Ciencias Políticas, Universidad Rafael Landívar, también investigador en la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala en temas de acompañamiento psicosocial a víctimas del conflicto y efectos de la violencia. Investigador del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la URL sobre movimientos sociales y estudiantiles. Ha publicado trabajos en los temas de violencia, psicología social, cultura y movimientos sociales en las revistas La Ermita, Revista de la USAC y Revista Análisis de la Realidad Nacional, del IPNUSAC. Ha colaborado en medios como Albedrío.org, el Salmón y Plaza Pública.

MARÍA TERESA MOSQUERA SARAVIA

Licenciada en Antropología por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Doctora en Antropología Social y Cultural por la Universidad

Rovira I Virgili, Tarragona, España, de donde también se graduó de la Maestría en Antropología de la Medicina. Ex directora del Instituto de Estudios Interétnicos y de los Pueblos Indígenas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se desempeña actualmente como investigadora de dicho centro de estudios. Ha escrito para varias revistas de Ciencias sociales sobre investigaciones de su especialidad.

Degree in Anthropology from the University of San Carlos of Guatemala. She holds a PhD in Social and Cultural Anthropology from the Rovira I Virgili University, Tarragona, Spain, from where she also graduated from the Master's Degree in Anthropology of Medicine. Former director of the Institute of Inter-Ethnic studies and indigenous peoples of the University of San Carlos of Guatemala. She currently serves as a researcher at the study centre. She has written for several social sciences journals about research of his specialty.

FABIOLA PRADO DE NITSCH

Médico y cirujano por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Andragogía y Docencia Superior por la Universidad Pamericana. Doctorado en Educación, por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Actualmente es Directora de programas de educación en diabetes para profesionales de las ciencias de la salud, Diabetcentro. Docente universitaria.

She currently serves as a researcher at the study centre. He has written for several social sciences journals about research of his specialty. Master's Degree in Andragogy and Higher Teaching from universidad Pamericana. PhD in Education, from the University of San Carlos of Guatemala. She is currently Director of Diabetes Education Programs for Health Science Professionals, Diabetcentro. University teacher.

HELMER VELÁSQUEZ

Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Promotor Social. Director de la Coordinación de ONG y cooperativas. Defensor de Derechos Humanos. Columnista de elPeriódico y de la revista digital Nómada. Desde 1975 trabaja con movimientos sociales. Asesora luchas reivindicativas del movimiento campesino y del movimiento indígena.

Lawyer and Notary for the University of San Carlos of Guatemala. Social Promoter. The director of the Coordination of ONG and cooperatives. Defender of Human rights. Columnist of elPeriódico and of the Nomadic digital magazine. From 1975 it works with social movements. It advises avenging struggles of the rural movement and of the indigenous movement.

MARÍA LUCRECIA VICENTE FRANCO

Feminista, psicóloga, pionera en la atención integral de la violencia contra las mujeres en Guatemala. Cuenta con especialización en estudios de género avalados por la Universidad Nacional Autónoma de México y estudios en investigación, docencia universitaria y tecnologías de información y comunicación. Coordinadora de Docencia del Instituto Universitario de la Mujer "Licda. Miriam Ileana Maldonado Batres".

Feminist, psychologist, pioneer in the comprehensive care of violence against women in Guatemala. She has a specialization in feminist gender studies endorsed by the National Autonomous University of Mexico and studies in research, university teaching and information and communication technologies. Teaching Coordinator of the University Institute of Women "Licda. Miriam Ileana Maldonado Batres".

PRESENTACIÓN

Cuando esta nueva edición impresa de la Revista Análisis de la Realidad Nacional reciba la luz de la tinta y el papel, Guatemala estará dando sus primeros pasos en el todavía incierto camino de la llamada "nueva normalidad", después de dos trimestres de un inédito período de confinamiento, distanciamiento físico entre las personas y de alteración total de la vida económica, social, política, educativa, cultural, espiritual y religiosa del país.

Esta edición impresa número 32 de la revista del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, es la segunda que publicamos bajo estas condiciones especiales. Corresponde al tercer trimestre del año –julio a septiembre de 2020–, el cual puede considerarse como un período de transición desde las relativamente estrictas medidas sociales y económicas para hacer frente a la crisis sanitaria del COVID-19, hacia el inicio de una fase de recuento de daños y de recuperación paulatina del conjunto de actividades, alteradas por la disposiciones del estado de calamidad decretado para hacer frente a la emergencia.

A lo largo del año, tanto las ediciones digitales –que llevan ya más de 192 números– como la edición impresa No. 31 de nuestra revista, han incluido artículos que reflejan diversos aspectos de la situación vivida en el país desde marzo, en el marco de la crisis del nuevo coronavirus. Y en virtud de la transición a la que se hace referencia, en este número ofrecemos una retrospecti-

va de lo escrito y publicado en nuestras páginas sobre algunos de los problemas más relevantes causados por la pandemia en Guatemala.

El enfoque de salud pública, la salud mental, la economía, el aporte de los productores agrícolas ante la crisis, la situación de las mujeres en el confinamiento y los desafíos para la educación superior en la actividad académica no presencial, son los asuntos tratados, además del análisis sobre la coyuntura política e institucional en el país.

Agradecemos a los autores sus aportaciones a este número de la revista y, al ponerla a disposición de la comunidad universitaria y de la sociedad guatemalteca, hacemos votos porque el fruto de nuestro trabajo contribuya a la reflexión y la acción colectivas, para hacer frente a los ingentes desafíos que la crisis está heredando a Guatemala.

"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, septiembre de 2020.

1

Análisis de Coyuntura

La crisis recargada

El 13 de septiembre se cumplieron seis meses desde que el primer caso de COVID-19 fue detectado en territorio guatemalteco; como se recordará, se trató de un hombre joven que regresaba a su país, procedente de Europa, específicamente de España, probablemente sin saber que venía contagiado. El dato de cuándo, dónde y en qué circunstancias se detectó y cómo se comunicó al país sobre el primero de los 82 mil 684 casos oficialmente detectados en Guatemala hasta el momento de escribirse estas líneas (15/09/ 2020) es bastante más que una anécdota: tiene todo el simbolismo de cómo irrumpe lo que en su momento llamamos "un cisne negro global"[1] y cómo –al igual que en el resto del mundo– alteró el curso principal del acontecer nacional e introdujo una variable que en muchos sentidos se transformó en la variable determinante –súbitamente y en el corto y mediano plazos– de la vida personal, familiar, comunitaria y social de los guatemaltecos.

Aún sigue siendo temprano para hacer un balance definitivo de estos primeros seis meses de la pandemia en Guatemala. Pero es más que claro que la economía, la salud pública, el acontecer político e institucional, las relaciones sociales y laborales,

1. "Guatemala y el cisne negro global", *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición impresa No. 31; Guatemala, abril-junio de 2020. Págs. 13 - 28.

la educación, así como la vida cultural, artística, espiritual, religiosa, recreativa y deportiva fueron totalmente impactadas por las medidas que, desde un poco antes del 13 de marzo, empezó a tomar el Estado para contener y mitigar la amenaza que para la salud y la vida de los habitantes de este país representaba, y sigue representando, el nuevo coronavirus.

Dado el carácter global del fenómeno y la novedad que en muchos sentidos implicaba, los impactos de la pandemia tienen gran cantidad de similitudes en prácticamente todo el mundo, pero la generalidad de efectos y respuestas (distanciamiento físico, paralización de actividades no esenciales, confinamientos –más o menos estrictos–, cierres fronterizos, servicios sanitarios colapsados, entre otros) no implica que este cisne negro opere al margen de la realidad nacional de cada país. Aunque pueda parecer una verdad de Perogrullo, cabe subrayar que los efectos y los procesos que genera la pandemia en cada país a partir de, se inserta en las dinámicas, las tendencias principales y las contradicciones existentes en cada nación.

Metodológicamente, en el análisis para el balance en curso y futuro, es pertinente preguntarse ¿hasta dónde, en qué sentido y por cuánto tiempo el impacto de la pandemia modificó las tendencias y procesos preexistentes en el país, de qué modo se ajustan o acomodan a un factor llegado de fuera? También las respuestas que se intenten dar a esas preguntas son inevitablemente provisionales y sería pretensioso suponer que se está en la capacidad de responderlas en todos los terrenos. Sin embargo, hay una serie de ámbitos en los cuales es posible anotar respuestas plausibles para esas preguntas.

En términos generales, la pandemia del COVID-19 ha significado para Guatemala el agravamiento de todos los síntomas de unas condiciones ya previamente críticas en lo económico, social y sanitario. Pero, sobre todo, ha implicado la agudización de la crisis política e institucional, tan-

to porque afloraron las grandes falencias del Estado y el gobierno para atender con eficiencia y oportunidad la emergencia de salud pública junto a los daños colaterales de las medidas de contención, como porque en ese contexto se exacerbó un errático andar al borde de la ruptura del orden constitucional; es decir, la crisis política e institucional que vive el país y a la cual hemos dado seguimiento en estas páginas, se profundizó hasta situarse, al cierre de estas líneas, en una situación de estancamiento en detrimento de la gobernabilidad democrática del país.

Se trata de una crisis multidimensional en la que se imbrican la crisis sanitaria planteada por la pandemia de COVID-19, los efectos económicos y sociales de las medidas tomadas para atender el desafío sanitario, la dislocación objetiva del modelo económico y social, de sus mecanismos de producción y reproducción, incluida la reproducción de los mecanismos de dominación material, ideológica y espiritual. Todo está siendo sacudido por la crisis.

Hay un encadenamiento entre las siguientes dimensiones o expresiones específicas de la crisis: lo sanitario, lo económico, lo social, lo político-jurídico (entendido este último como la condensación de los intereses de clases y fracciones de clase en contradicción-lucha perpetua). En ese encadenamiento (que no excluye otras expresiones conexas) el riesgo principal para el Estado y la sociedad guatemaltecos es derivar hacia una catástrofe humanitaria cuyas manifestaciones más terribles serían la pérdida de millares de vidas a causa de la

2. Desde el inicio de la pandemia ha sido frecuente leer globalmente expresiones neo maltusianas que juegan con la estadística de las defunciones y las comparan con los decesos causados por otras enfermedades, minimizando el impacto estadístico del mal, pero bastaría con ver cuáles son las franjas sociales y profesionales en los cuales se están produciendo las "bajas", para imaginar los efectos sociopolíticos e institucionales, sin contar con la incubación de expresiones ideológicas que se prolongarán por décadas. ¿Cuántas personas, familiares, amigos o conocidas, "perdieron la batalla", cuántas más se contagiaron y cuáles son las secuelas en sus proyectos de vida? Al cierre de esta edición, el 15 de

pandemia[2] y otras afectaciones a la salud pública (desnutrición, incluida), la generalización del hambre, la desesperación social por la falta de acceso a los recursos para la vida habitual (aunque esta ya era, para muchos, de pobreza y miseria), la generalización de la inseguridad ciudadana y la acentuación de una suerte de "feudalismo municipal" ante el debilitamiento extendido de la presencia y la eficacia de la institucionalidad pública nacional.

Tal es el contexto en que tiene lugar el agravamiento de la crisis político-institucional, en la que puede apreciarse una relación directamente proporcional entre la profundización de esta dimensión específica de la crisis y la crisis general del país. O dicho así: a mayor parálisis e ineficiencia de la estatalidad, mayor dramatismo en la ya difícil situación de las mayorías populares.

De ahí, que encontrar una ruta de salida del laberinto político-institucional va más allá de la defensa abstracta de credos republicano-democráticos (aunque no los niega) y se sitúa en el plano de una necesidad vital para este ente diverso llamado Guatemala. La viabilidad de una comunidad estatal anclada en el propósito constitucional del bien común, así como van las cosas, está puesta en entredicho.

El país vive un "empate catastró-

septiembre, el gobierno reconocía oficialmente la muerte de tres mil nueve personas a causa de la COVID-19.

3. Se toma aquí en préstamo este concepto utilizado por una prestigiosa personalidad académica y política nacional en algunos espacios de análisis, pero cuyo nombre se omite por carecer de autorización expresa de ella para ser citada públicamente. El concepto, originalmente teorizado por el italiano Antonio Gramsci, fue aplicado extensamente para un caso latinoamericano, específicamente el de Bolivia, respecto del cual el ex vicepresidente de ese país, Álvaro García Linera escribió: "Toda crisis estatal, entonces, puede ser reversible o bien puede continuar. Si la crisis continúa, una siguiente etapa es el empate catastrófico… El empate catastrófico es una etapa de la crisis de Estado, si ustedes quieren, un segundo momento estructural que se caracteriza por tres cosas: confrontación de dos proyectos políticos nacionales de país, dos horizontes de país

fico",[3] que aplica no solamente a la correlación parlamentaria de fuerzas, sino también al conjunto de la condición estratégica nacional: el modelo económico-social neoexportador y depredador agotó sus posibilidades, ya es a ojos vista inviable, pero al mismo tiempo está lejos de articularse un proyecto nacional-popular alternativo; apelando a conceptos hoy en desuso, los de arriba ya no pueden gobernar como antes, pero los de abajo no se han organizado ni unido para derribar el antiguo régimen, ni tienen un proyecto claro compartido, alternativo.

En su diversidad contradictoria, el bloque dominante lucha por recomponerse, estabilizar su modelo de dominación, restaurar las prácticas de hacer negocios y usar el Estado como fuente de acumulación, preservar un estado de cosas económico-sociales con altas tasas de explotación del trabajo ajeno y depredación del ambiente (mantener un esquema atractivo de "tasas de retorno", en su lenguaje).

Como se sabe, el Estado capturado fue sacudido en profundidad en sus mecanismos de gestión política a partir de abril de 2015 y eso precipitó un proceso, más aspiracional que real, para la reforma estatal. El estatus quo logró detener los ímpetus reformistas, regeneradores, jugó sus múltiples cartas electorales e inició un proceso de rearticulación, en medio de un panorama de notorias fracturas internas, de vacilaciones y defecciones en los poderes tradicionales (especial-

con capacidad de movilización, de atracción y de seducción de fuerzas sociales; confrontación en el ámbito institucional –puede ser en el ámbito parlamentario y también en el social– de dos bloques sociales conformados con voluntad y ambición de poder, el bloque dominante y el social ascendente; y, en tercer lugar, una parálisis del mando estatal y la irresolución de la parálisis. Este empate puede durar semanas, meses, años; pero llega un momento en que tiene que producirse un desempate, una salida". García Linera, Álvaro (2008) "Empate catastrófico y punto de bifurcación" en *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*. Año 1, no. 1 (jun. 2008-). Buenos Aires: CLACSO, 2008- . – ISSN 1999-8104. Pág. 26. Accesible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye2S1a.pdf

mente los económicos).
La fase de la crisis en que nos encontramos, precisamente, es una en que se busca llevar a término y consolidar la restauración. En el proyecto restaurador se coaligan remanentes de la contrainsurgencia-redes político-económicas ilícitas (metamorfosis de antiguos aparatos ilegales clandestinos de seguridad (CIACS), el poder oligopólico tradicional y oligopólico emergente, así como integrantes del crimen transnacional (básicamente la narcoactividad).

A través de un perverso proceso de judicialización de la política y politización de la justicia, los promotores de la restauración han tenido éxitos en la línea de "extirpar" o quitar del camino a quienes promovían la reforma del Estado, especialmente en el ámbito de la independencia y la probidad judicial, aquellas instituciones que amenazaban las bases históricas del estado de cosas que entró en crisis: la impunidad y la corrupción.

Al momento se proponen culminar esos éxitos, sin importar que en sus afanes arrastren la legitimidad y la legalidad de la institucionalidad llamada a respetar el pacto constitucional.[4]

De la presidencia mediática a la presidencia esfumada

El cambio de gobierno, ocurrido el 14 de enero de 2020, siguiendo a grandes trazos las pautas de una democracia electoral republicana, aportó una bocanada de oxígeno político, especialmente a la institución presidencial que el nuevo gobernante, Alejandro Giammattei, recibió en extremo deteriorada de su antecesor, Jimmy Morales. Aun proviniendo del mismo campo conservador dentro del

4. En sentido estricto, en la historia republicana de Guatemala la legalidad ha sido muchas veces un mero ornamento, y en casos extremos los poderes dominantes no se han sonrojado cuando violentan todas las formas, a esos fines han servido prácticas como las desapariciones forzadas, las ejecuciones de connotados líderes sociales y políticos, los amaños y robos de procesos electorales, etc.

abanico político-ideológico del país, el binomio formado por Giammattei y su vicepresidente, Guillermo Castillo, debía tomar distancias del estilo de gobierno practicado por Morales.

A tono con su personalidad extrovertida y locuaz, el nuevo gobernante se estrenó con lo que apropiadamente puede describirse como una presidencia mediática, esto es, el uso a fondo de los medios de comunicación social para mostrar otra cara, críticas al pasado reciente y espejismos de proyectos por venir, en una práctica que a su modo seguía los pasos de los presidentes de países vecinos, México y El Salvador, Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele, respectivamente.

En una primera fase de la epidemia, Giammattei dio muestras más que abundantes de que la percibió 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 entonces ministro de Salud Pública y Asistencia Social, destituido en junio, Hugo Monroy. Pero, a la larga, las medidas presidenciales provocaron oleadas de críticas por lo que se evidenció como una cadena de improvisaciones y carencia de un sólido plan de contingencia.

Las reiteradas declaraciones de Giammattei sobre las "difíciles decisiones" que debía tomar "en soledad", confirmaban una gestión de la crisis centralizada en la persona del presidente, quien se presentaba no solo como concentrador de la información, sino sobre todo como el poseedor de cierto tipo de sabiduría –con fuertes dosis de mesianismo cuasi religioso– que permitiría "salvar al país" y "derrotar a la enfermedad".

En la siguiente fase del manejo gubernamental de la epidemia, que concuerda con el trimestre al que corresponde esta edición impresa de *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, el presidente

dio un sigiloso paso al costado para, según sus propias palabras, "dedicarse a gobernar".[5]

Desbordado por las dimensiones de la crisis sanitaria y las múltiples muestras de ineptitud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) conducido por Monroy, el presidente intentó rectificar creando la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 (COPRECOVID) y renovando totalmente la plana mayor del MSPAS, a cuya cabeza se nombró a Amelia Flores. Así, lejos quedaron los días y las noches en que el gobernante aparecía con el papel estelar, autosuficiente e infalible, en el manejo de la pandemia.

Pero el paso presidencial al costado fue tardío y acumuló señales múltiples de la caída de la credibilidad gubernamental, habida cuenta de la expansión del contagio, el colapso del sistema sanitario y la baja capacidad de ejecución de los multimillonarios programas de asistencia a cargo del Ejecutivo, aprobados por el Congreso de la República a finales de marzo y principios de abril. La factura por la ineptitud gubernamental, el clientelismo y las falencias estructurales de la institucionalidad del Estado, ha sido grande para la presidencia de la República que, como dijimos, estaba urgida de recuperase de la erosión heredada del gobierno de Morales.

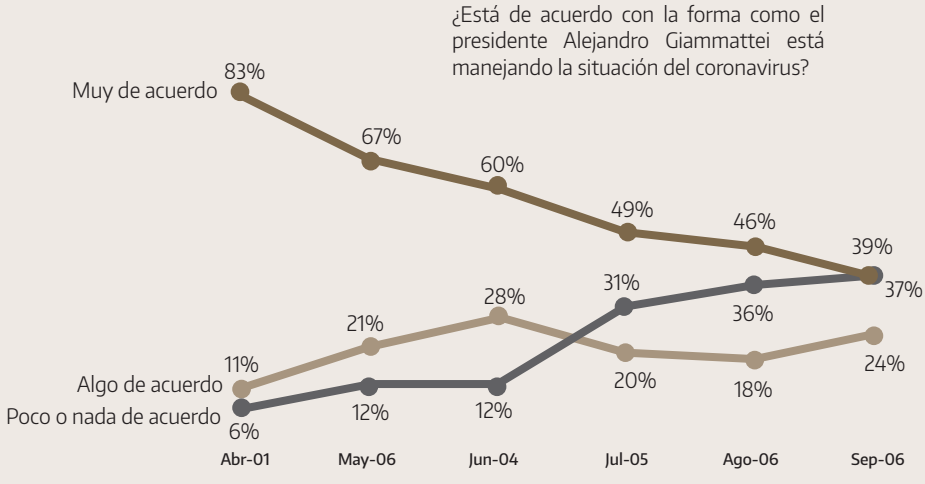
En menos de ocho meses, Giammattei pasó de un alto respaldo ciudadano por el manejo de la crisis sanitaria a una drástica caída de su credibilidad en esta materia. Así lo evidencia el estudio de opinión encargado por el

5. Su posición más clara a este respecto se resume en lo dicho por Giammattei el 6 de agosto en una reunión con alcaldes municipales: "Una de las cosas es que hemos perdido el tiempo, no porque no queramos, sino porque nos hemos mantenido ocupados con el coronavirus. Yo, gracias a Dios, ya voy saliendo de ese tema, para poder tomar el de gobernar el país. Ya le trasladamos la responsabilidad a la gente, si se quieren cuidar se cuidan, si no, les sacamos tarjeta roja. Hoy sí ya es problema de la gente". Véase el reporte de Erwin Escobar: "Giammattei afirma que ahora el coronavirus en Guatemala 'ya es problema de la gente'", en *Prensa Libre*, 6 de agosto de 2020. Accesible en https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/giammattei-afirma-que-ahora-el-coronavirus-en-guatemala-ya-es-problema-de-la-gente-breaking/

diario *Prensa Libre* a la empresa ProDatos y cuyos resultados fueron publicados el 15 de septiembre la aprobación de los encuestados con la forma en que Giammattei maneja la situación del coronavirus cayó de 83 % el 1 de abril a 39 % el 6 de septiembre, en tanto que la desaprobación creció de 6 % a 37 % en el mismo período.[6]

En las dos gráficas siguientes, tomadas de *Prensa Libre,* se aprecia la dimensión del derrumbe de la imagen presidencial y las causas de la pérdida de su credibilidad, según lo expresado por las personas encuestadas.

Gráfica 1

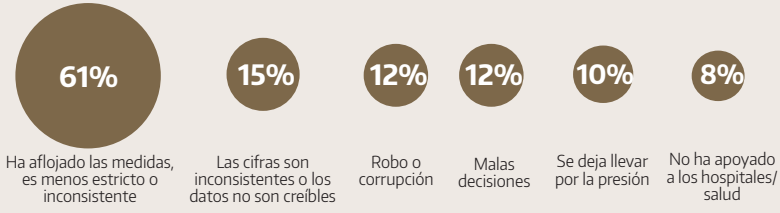


Fuente: Prensa Libre, 15 de septiembre de 2020

6. "Cómo el manejo de la pandemia del Gobierno tiene cada vez menos aprobación, según estudio", Prensa Libre 15 de septiembre de 2020. Y cae aprobación del presidente Alejandro Giammattei por el manejo de la pandemia", Prensa Libre 15 de agosto de 2020. Véase en https://www.prensalibre.com/pl-plus/guatemala/comunitario/como-maneja-la-pandemia-el-gobierno-tiene-cada-vez-menos-aprobacion-segun-estudio/?utm_source=PL_GTV&utm_medium=Push&utm_campaign=PL_Plus_content_data&utm_content=Covid y, https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cae-aprobacion-del-presidente-alejandro-giammattei-por-el-manejo-de-la-pandemia/

Gráfica 2

¿Por qué no le da una calificación más alta a la gestión del presidente?



Fuente: Prensa Libre, 15 de agosto de 2020

Esa caída había sido mostrada ya en los resultados de una medición continental, en el Ranking Mitofsky correspondiente a julio del año en curso, donde el presidente Giammattei resultó ubicado en el grupo mandatarios americanos con baja aprobación ciudadana. Según explica la empresa especializada en estudios de opinión pública "En esta categoría se mantienen Daniel Ortega en Nicaragua, seguido por Jair Bolsonaro de Brasil y se incorpora a esta categoría, Alejandro Giammattei de Guatemala, aprobado por 30% **(hace seis meses que llegó a la presidencia su nivel de aprobación era de 56% pero la pandemia le ha pegado)**. Cierra esta categoría Nicolás Maduro de Venezuela, aprobado por 24%".[7]

En la breve presentación del estudio, sus autores señalan que probablemente "debido a la actuación de cada mandatario para contrarrestar la propagación de COVID-19 el Ranking MITOFSKY de presidentes de América muestra en algunos casos incrementos y decrementos considerables en la aprobación

7. Véase *Ranking mandatarios América y el mundo* (julio 2020). Las negritas son nuestras. Disponible en http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/el-mundo/item/1329-mandatarios-jul2020

de varios presidentes respecto a la publicación de nuestro ranking anterior en enero 2020".[8] Entre esos casos de incrementos es relevante el resultado del salvadoreño Bukele quien, en contraste con Giammattei, logra una aprobación arriba del 80%, y aparece como el mandatario mejor calificado en el estudio.

En lo que toca al gobernante guatemalteco, como ya se dijo, la baja eficiencia del Ejecutivo y una conducta errática para afrontar la crisis sanitaria deben tener un peso relevante en el derrumbe de su imagen, pero también tiene un alto costo estar abiertamente aliado con una cúpula empresarial conservadora (en el imaginario de segmentos importantes de la población, Giammattei está al servicio del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, CACIF) y mantener una no menos comprometedora entente con partidos políticos que, en el Congreso de la República, forman parte de lo que coloquialmente se conoce como "pacto de corruptos".

Adicionalmente, Giammattei se ha enajenado no digamos el apoyo sino la "neutralidad" de segmentos sociales importantes. Destaca el distanciamiento respecto de los liderazgos indígenas a partir de un embarazoso incidente ocurrido el 17 de julio en San Juan Comalapa, Chimaltenango, donde el gobernante irrespetuosa y altaneramente interrumpió a Julián Bal, quien hablaba en nombre de la alcaldía indígena de ese municipio. De este modo, lo que podría haber sido una oportunidad para que el primer mandatario tendiera puentes con las autoridades ancestrales del occidente del país, se transformó en un búmeran, pues la intolerancia presidencial a las críticas comedidamente expresadas por el líder comunitario provocó que se abortaran otras reuniones programadas con liderazgos indígenas, y que estos escribieran una carta abierta en

8. Ibídem.

la cual declaran "non grato" a Giammattei en los territorios indígenas.

Entre otros conceptos, las autoridades indígenas de casi 20 comunidades y coordinadoras departamentales, dicen a Giammattei que con "su actuación demostrada a la autoridad indígena de San Juan Comalapa, comprobamos que no viene a escuchar, mucho menos atender nuestros problemas históricos de nuestros pueblos, que al igual que sus antecesores, sigue aplicando y fortaleciendo el Estado racista y discriminador". Asimismo, le recriminan "el sostenimientos de las instituciones plagadas de corruptos y ladrones, que han empobrecido a la población guatemalteca, no conformes con esto, en contubernio de 15 bancadas del pacto de corruptos, en plena crisis generada por la pandemia, siguen oficializando los despojos de nuestras tierras y territorios, para entregárselos a la cúpula empresarial con quien cogobierna al país…"[9]

La profundidad de la grieta entre el gobierno central y una parte del liderazgo indígena quedó patente cuando un grupo aún más amplio de autoridades ancestrales de los pueblos maya, xinka y garífuna, publicó, el 14 de agosto, una carta abierta dirigida a los titulares de los organismos Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como a la fiscal general y jefa del Ministerio Público, a quienes declaran no gratos en los territorios indígenas y cuya "renuncia inmediata" exigen en el documento divulgado.[10]

Al deterioro de su imagen externa y la erosión del respaldo social, el gobierno de Alejandro Giammattei ha tenido internamente un significativo proceso de ajuste en la composición del gabinete ministerial. Al ya indicado cambio en el MSPAS se agregan

9. CARTA ABIERTA A: Señor Alejandro Giammattei Falla, Presidente de Guatemala. 22 de julio de 2020.
10. El documento completo puede encontrarse en https://www.facebook.com/Autoridadesindigenasmayaxinkaygarifunagt/posts/2717498545200290

los relevos en otros cuatro ministerios (Agricultura, Ganadería y Alimentación; Gobernación; Trabajo y Previsión Social, y Cultura y Deportes), acompañados por la designación de más de una veintena de nuevos viceministros en esas carteras. También hubo un cambio importante en la titularidad de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, en ostensible pago de factura por el deterioro de la imagen presidencial. No se trata, propiamente, de una crisis ministerial sino de ajustes en el gabinete, que hablan tanto de una suerte de "ensayo y error" de Giammattei para conformar su equipo de gobierno (pese a que tuvo un prolongado período de transición para hacer una selección menos improvisada de ministros de Estado y secretarios de la presidencia), pero sobre todo de las pugnas internas dentro del propio gobierno.

A este respecto, y a estas alturas del año, es ya del total dominio público el marginamiento de que es objeto el vicepresidente de la República, Guillermo Castillo. El desencuentro del vicemandatario con Giammattei, según se sabe ahora, es anterior incluso a la toma de posesión y se ha ido agravando en el transcurso de los meses. Es verdad que se mantienen las formalidades legales y hasta se ha encargado a Castillo algunas tareas espinosas (como la negociación entre los municipios de Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán, Sololá), pero desde el inicio mismo de esta administración se creó una instancia paralela, el Centro de Gobierno que, en el menos malo de los casos duplica las funciones de la vicepresidencia. A mediados de septiembre arreciaron las críticas a ese ente, dirigido por Miguel Martínez, joven funcionario muy cercano a Giammattei. El Centro de Gobierno, junto a la Secretaría General de la Presidencia –dirigida por Leyla Lemus– se ha convertido, según la lectura de analistas de diversas líneas de pensamiento, en el principal punto de apoyo de Giammattei en el Ejecutivo y de donde parte, también, el ostracismo no declarado de Castillo. Este, por su parte, sin hablar abiertamente de esa situación, ha tenido posicionamientos pú-

blicos que marcan diferencias frente a la tendencia polarizadora y hegemonista representada por Martínez y Lemus.

Restauración y crisis institucional

El balance es, en pocas palabras, el de una institución presidencial aceleradamente erosionada, que a lo largo del primer semestre de gobierno dilapidó el limitado caudal político obtenido en las urnas y que no supo leer ni aprovechar la oportunidad que la crisis sanitaria le ofrecía para establecer vínculos con la sociedad, enfrentando junto con ella, liderándola, el desafío de la epidemia.

Al contrario, Giammattei apostó por restablecer un bloque de poder en el cual incorporó, de facto, a liderazgos empresariales anquilosados, a ex militares contrainsurgentes y a notorios integrantes de redes político-económicas ilegales, cada vez más claramente entrelazadas con el crimen organizado. Es ese bloque en el poder el que lleva adelante un proyecto de restauración del viejo modelo de Estado, capturado por la corrupción y la impunidad, modelo de Estado que empezó a hundirse durante las gestas ciudadanas de 2015. El dinamismo de ese proyecto restaurador es lo que explica la lógica de las acciones para mantener el control del poder Legislativo –con una junta directiva formada por el núcleo duro del llamado "pacto de corruptos"–, el afán de elegir a una Corte Suprema de Justicia y unas Cortes de Apelaciones cortadas con los patrones de la falta de independencia judicial, y los ataques en contra de la Corte de Constitucionalidad, la institución del Procurador de los Derechos Humanos y la Fiscalía Especial contra la Impunidad, convertidas en obstáculos para la consumación de los propósitos restauradores.

Tal es la fuente de la crisis de la institucionalidad republicana, que tiene en la disputa por las cortes su principal expresión en el período del que se ocupa este análisis. En efecto, el 13 de septiembre se cumplieron 11 meses de la prolongación de las funciones de los magistrados de la

Corte Suprema de Justicia (CSJ) y de las Cortes de Apelaciones. Esta postergación, inicialmente decidida por la Corte de Constitucionalidad para enmendar fallas del proceso de selección de candidatos a ocupar magistraturas, pero luego maliciosamente prolongada por la mayoría oficialista en el Congreso de la República, se ha convertido –de una u otra forma– en una ruptura del orden constitucional. Es, además, una medida de la profundidad que ha alcanzado la crisis política-institucional del país.

El sector justicia se ha convertido en una arena donde se ponen en contraste el credo republicano plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala y una inveterada cultura de impunidad, rémora que no logró superarse con los acuerdos de paz de 1996. Se trata de una larga historia de degradación en la que se entremezclan, de manera perversa, la judicialización de la política (como los mecanismos políticos de solución de los problemas están bloqueados, se acude al subterfugio judicial para imponerse al o los adversarios) y la politización de la justicia (y puesto que lo político se resuelve en tribunales, estos se convierten en un campo de disputa de espacios, para tener garantías de triunfo y de impunidad). De este modo, la judicialización de la política y la politización de la justicia, han dado como resultado una institucionalidad débil, cuyo talón de Aquiles es la falta de independencia.

Los orígenes de la crisis actual se remontan por lo menos a 2014. En febrero pasado, cuando analizamos lo que hoy nos puede parecer uno de los primeros capítulos de lo que ahora vemos, *Revista Análisis de la Realidad Nacional* dijo:

> Escrito sea con suavidad, los procesos de selección de candidatos y la subsecuente elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Cortes de Apelaciones, tuvieron un nuevo traspié y hace que las más altas jerarquías del sistema

de justicia del país caigan, otra vez, por la pendiente de un desajuste que se hizo notoriamente crítico hace casi seis años atrás, precisamente cuando se preparaba el relevo de las cortes que debía producirse en octubre de 2014.

Como se recordará, en septiembre de aquel año los ahora desaparecidos y mayoritarios bloques parlamentarios del Partido Patriota (PP) y Libertad Democrática Renovada (Líder) realizaron una nada discreta negociación para "repartirse" la elección de las magistraturas, todo lo cual saldría a luz pública a lo largo de las semanas y meses siguientes, dando lugar al precedente de que la CC ordenara posponer la juramentación de los nuevos magistrados. Los escandalosos manoseos por parte del Ejecutivo y el Legislativo del tercer poder del Estado, el Judicial, presuntamente independiente, serían el condimento –cuando no ingrediente principal– de muchísimos casos de corrupción estatal, develados en su momento por la también ya desaparecida Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP), que nutrirían la historia judicial y política del país durante el último quinquenio.[11]

En efecto, la elección de la CSJ y las CA en 2014 hizo en extremo evidentes las costuras de un estatus quo empeñado en mantener a la justicia subordinada a poderes fácticos –económicos, políticos y militares– beneficiados por la impunidad. Los casos de corrupción, tráfico de influencias y cooptación en amplias franjas del Estado, sacados a luz por la CICIG y el MP a partir

11. "El laberinto de las cortes", *Revista Análisis de la Realidad Nacional,* edición digital 179, febrero de 2020. Pág. 9. Accesible en http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/IPN-RD-179-1.pdf

de abril de 2015, contribuyeron también a hacer evidentes las ramificaciones que llegaban al Organismo Judicial, incluyendo las modalidades utilizadas por políticos y empresarios venales para influir sobre los procesos de designación de magistrados. Por eso la elección de la nueva CSJ y el nombramiento de nuevos magistrados de las salas de apelaciones, que debía haberse concretado en septiembre de 2019, se convirtió en uno de focos de tensión político-institucional más importantes de los últimos años.

Por momentos recubierto por una presunta lucha ideológica entre "izquierda y derecha", o entre "progresistas y conservadores", lo que hay realmente en el fondo es una lucha por la construcción de un verdadero estado democrático de derecho versus el mantenimiento de un estado de cosas dominado por la impunidad y la falta de independencia de quienes imparten justicia; no se trata de una lucha menor, sino más bien de una profunda lucha entre una cultura y una práctica que propende hacia el mantenimiento de un sistema plagado de apariencias y formalismos jurídicos, vaciada de su espíritu republicano, versus las víctimas de la impunidad y quienes auténticamente creen que no puede haber una sociedad democrática sin justicia independiente.

Todo esto es lo que se condensa en la crisis agudizada en la segunda quincena de junio. El resumen de ese nuevo capítulo de la crisis es que, como árbitro de última instancia, la CC resolvió que el Congreso de la República debía elegir a las nuevas CSJ y CA en un plazo determinado, apoyándose en un informe del MP sobre vínculos irregulares, sospechosos de ocultar tráfico de influencias para incidir en la elección de esas cortes. Pero la mayoría oficialista en el Legislativo, claramente asociada con algunos personajes señalados en todo este escándalo, encontró atajos para incumplir con plazos, en tanto que en paralelo se busca retirar el derecho de antejuicio a cuatro magistrados de la CC, dando lugar a un múltiple

choque de potestades institucionales, que pone al país en un nuevo escalón en el lento descenso de esta ruptura en cámara lenta del orden constitucional.

En lo que bien puede describirse metafóricamente como un viaje a Xibalbah (el inframundo de la mitología maya) la Junta Directiva del Congreso, en calidad de Comisión Permanente durante el receso parlamentario de medio año, acogió la resolución de una CSJ integrada por suplentes por la cual se pide al Legislativo iniciar el proceso de retiro de inmunidad para cuatro magistrados de la CC e inmediatamente designó a una comisión pesquisidora (lo que suele hacerse por sorteo en el pleno del Congreso), encargada de emitir dictamen sobre el desafuero de los magistrados constitucionales. Entretanto, la CC había declarado un amparo provisional solicitado por el Procurador de los Derechos Humanos, la Fundación Mirna Mack y Acción Ciudadana, con el que se declara temporalmente suspendido todo lo resuelto tanto por la CSJ como por la directiva del Congreso, ordenándole enviar al tribunal constitucional el expediente del caso. En respuesta, el liderazgo parlamentario se negó a cumplir la orden de la CC, aduciendo que ésta había emitido una orden ilegal pues, en su valoración, tres de los magistrados se habían "auto amparado". Si bien la mayoría oficialista ralentizó el proceso que podría conducir al desafuero de los magistrados de la CC y el presidente Giammattei –del diente al labio y bajo notoria presión del gobierno de Estados Unidos– se ha pronunciado a favor de que el Congreso cumpla con lo dispuesto por el tribunal constitucional, al envío de esta edición a la imprenta la parálisis se mantenía.

Este forcejeo entre Congreso y CSJ, en un lado, y la CC en el otro, ha desatado infinidad de reacciones en diversos actores de la sociedad. El CACIF se ha

alineado en contra de la CC, en tanto que una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil se posicionan del lado del tribunal constitucional y denuncian la existencia de un proceso de "golpe de estado técnico". En el propio Congreso de la República se consolidó una coalición de diputados de varias bancadas de oposición, que reprueban lo resuelto por la Comisión Permanente, y su primera acción fue enviar un informe circunstanciado de todo este proceso a la secretaría general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, con poco más de cincuenta votos potenciales, esta entente opositora no tiene la fuerza suficiente para revertir el bloqueo que sigue practicando la mayoría pro oficialista.

Una impresión muy extendida es que esta pugna entre entidades del Estado ha llegado a un punto muerto, en el cual lo jurídico se ha convertido en un verdadero laberinto del cual no podrá salirse como no sea buscando espacios de diálogo, esto es, salidas políticas que preserven la legalidad y la institucionalidad.

2

La pandemia y sus impactos

COVID-19: un balance preliminar desde la salud pública

Adrián Chávez

Resumen

En la edición No. 31 de la *Revista de Análisis de la Realidad Nacional*, se desarrolló un primer análisis a la respuesta del Sistema Nacional de Salud (SNS) ante la pandemia del COVID-19, haciéndose una revisión cronológica de los hechos acontecidos y de las políticas públicas adoptadas por el Estado guatemalteco durante las fases de preparación y contención de la epidemia. Para continuar estudiando la respuesta del Estado ante esta temible amenaza, se hizo una revisión del contexto epidemiológico actual del COVID-19 identificando un descenso en la cantidad de casos a expensas de un descenso similar en la cantidad de pruebas realizadas, asimismo, se hizo una revisión de los efectos colaterales políticos y socioeconómicos. Al igual que en el artículo anterior, se desarrolló una revisión cronológica de las políticas públicas adoptadas por el Estado durante la fase de mitigación, tratando de recabar elementos de análisis que nos permitan hacer una evaluación de la respuesta estatal y una propuesta de ruta encaminada a mejorarla.

Palabras clave

Pandemia, COVID-19, respuesta del sistema de salud, mitigación.

Abstract

In Edition No. 31 of the Journal of Analysis of National Reality, a first analysis was developed to the response of the National Health System (SNS) to the COVID-19 pandemic, with a chronological review of the events and public policies adopted by the Guatemalan State during the preparation and containment phases of the epidemic. In order to further study the State's response to this fearsome threat, a review of the current epidemiological context of COVID-19 was made by identifying a decrease in the number of cases at the expense of a similar decline in the number of tests carried out, as well as a review of the political and socio-economic side effects. As in the previous article, a chronological review of the public policies adopted by the State during the mitigation phase was developed, seeking elements of analysis that allow us to make an assessment of the State response and a proposed route aimed at improving it.

Keywords

Pandemic, COVID-19, Health System Response, Mitigation.

Introducción

En la edición No. 31 de la *Revista de Análisis de la Realidad Nacional*, se desarrolló un primer análisis a la respuesta del Sistema Nacional de Salud (SNS) ante la pandemia del COVID-19. En dicho artículo se realizó una breve revisión de la organización y la capacidad instalada del SNS corroborando la limitada capacidad de respuesta ante esta amenaza. Se hizo, además, una revisión cronológica de los hechos acontecidos y de las políticas públicas adoptadas por el Estado guatemalteco durante las fases de preparación y contención de la epidemia (Tabla No.1).

Tabla 1. Principales hallazgos del análisis realizado a las fases de preparación y contención

PREPARACIÓN	CONTENCIÓN
• Plan para la Prevención, contención y respuesta a casos de COVID-19 • La precipitada declaración de un Estado de calamidad • La restricción de la locomoción cuando ni siquiera había un caso registrado en el país. • La falta de capacitación y la falta de disponibilidad de equipo de protección personal de los trabajadores de salud.	FORTALEZAS: Conducción de la respuesta al más alto nivel político; personal técnico con experiencia; comunicación constante; hospital de Villa Nueva disponible para la atención exclusiva e inmediata del COVID-19 y recursos financieros suficientes. OPORTUNIDADES: Apoyo del sector privado; buena correlación de fuerzas en el Congreso de la República; Recursos para atención alimentaria y social de la población; marco legal que favorece la coordinación intersectorial.

DEBILIDAD: Rotación administrativa; comunicación de riesgo inadecuada; desinterés por asumir la función rectora; incapacidad administrativa; personal desprotegido y sin incentivos.

AMENAZAS: Falta de credibilidad y confianza; deportaciones continuas que pueden representar foco de infección: intromisión del Congreso de la República en responsabilidades del ejecutivo; desconfianza en la información; Presión de grupos económicos y de poder; Clientelismo político y corrupción.

Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior detalla elementos importantes a considerar para el diseño de una estrategia que habría permitido corregir las debilidades, afrontar las amenazas, mantener las fortalezas y explotar las oportunidades identificadas; mejorando de forma cualitativa la respuesta estatal ante esta pandemia. Desafortunadamente, el tiempo no da tregua y la epidemia continúa enlutando a muchas familias y causando estragos en el sistema sanitario y socioeconómico del país.

Para continuar estudiando la respuesta del Estado ante esta temible amenaza, se hizo una revisión del contexto epidemiológico actual del COVID-19, asimismo, se hizo una revisión de los efectos colaterales políticos y socioeconómicos. Al igual que en el artículo anterior, se desarrolla una revisión cronológica de las políticas públicas adoptadas por el Estado durante la fase de mitigación, tratando de recabar elementos de análisis que nos permitan hacer una evaluación de la respuesta estatal y una propuesta de ruta encaminada a mejorarla.

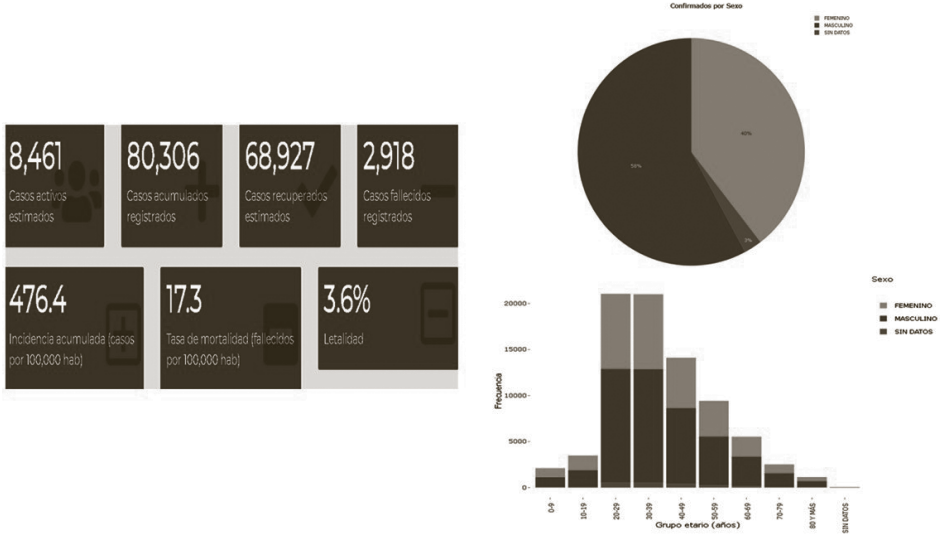
De la situación actual

La figura 1, muestra los datos oficiales publicados en la página del Ministerio de Salud pública y Asistencia Social, con datos acumulados desde el inicio de la epidemia en el país hasta la

media noche del día 9 de septiembre.

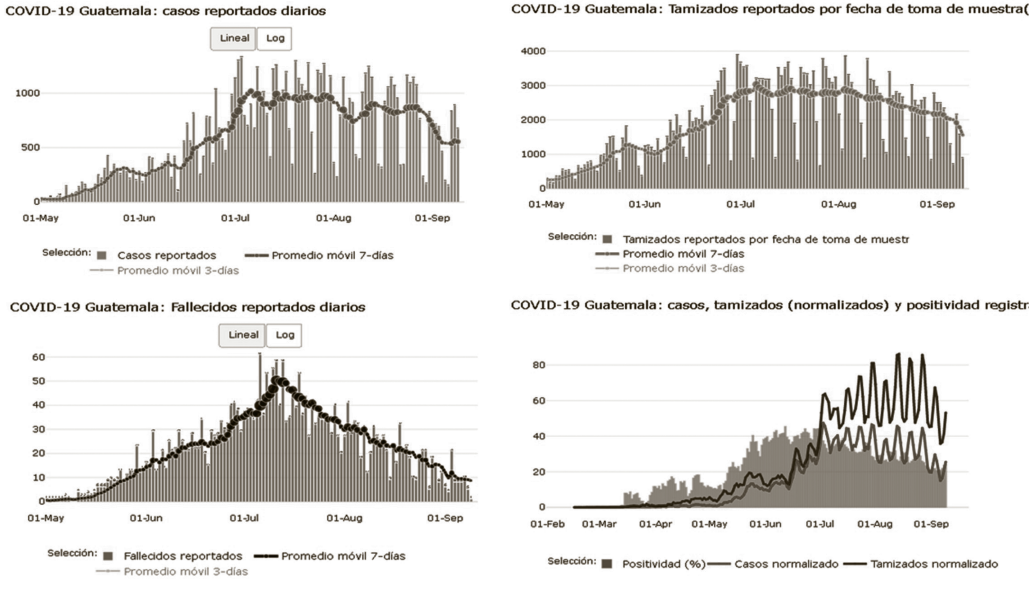
En ella se muestra en números absolutos el total de casos activos, acumulados, recuperados y fallecidos, así como las tasas de mortalidad y letalidad actuales. La información evidencia que la población masculina sigue siendo la más afectada y que la epidemia sigue golpeando principalmente a la población en edad productiva. Adicionalmente, dicha página reporta que, aunque la mayoría de los casos confirmados se concentra en los departamentos de Guatemala y Quetzaltenango, la mayor cantidad de personas fallecidas se concentra en los departamentos de Guatemala y Escuintla.

Figura 1. Situación actual de la pandemia causada por el virus SARS-CoV2 en Guatemala.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MSPAS

Figura 2. Casos confirmados, tamizados, fallecidos y positividad de pruebas. Guatemala septiembre 2020



Fuente: Laboratorio de Datos GT

La figura 2 muestra cuatro gráficas publicadas en el sitio de Laboratorio de datos GT, las cuales han sido desarrolladas a partir de la información obtenida del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Desde inicios de julio, la cantidad de casos reportados se ha mantenido por debajo de los 1000 casos. Durante las primeras semanas de septiembre se evidencia cierta tendencia a la baja. Un comportamiento bastante similar evidencia la cantidad de tamizados. Durante la primera quincena de julio se alcanzó la cifra de 50 pacientes fallecidos, a partir de ahí, la cantidad de pacientes fallecidos reportados ha ido en descenso.

La última gráfica es clave, ya que demuestra la vinculación existente entre el número de pruebas y la cantidad de casos reportados, evidenciando que el descenso en la cantidad de casos se debe a un descenso similar en la cantidad de pruebas realizadas.

De los efectos colaterales

Más allá de la enfermedad, de la saturación de los servicios y de la cantidad de muertes, los efectos colaterales que la pandemia conlleva son cuantiosos. Lo que hace pensar que el impacto se manifestará en distintos ámbitos y que alcanzará proporciones insospechadas.

a. En el ámbito político

Al asumir el liderazgo en la conducción de la respuesta, la figura del presidente se ha sometido a un desgaste continuo. El fracaso de la primera gestión administrativa en la cartera de salud, la salida de funcionarios en medio de señalamientos de corrupción, las confrontaciones con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el pronunciamiento de infortunadas declaraciones como: "ya le trasladamos la responsabilidad a la gente, si la gente se quiere cuidar se cuida, si no, le ponemos la tarjeta roja. Hoy si es problema de la gente"; han comprometido la credibilidad y el nivel de aceptación del presidente, al punto de que a tan solo seis meses de gestión, ocupa el puesto 16/19 en el ranking de mandatarios de América, que mide la aprobación que otorga la opinión pública a sus gobernantes.

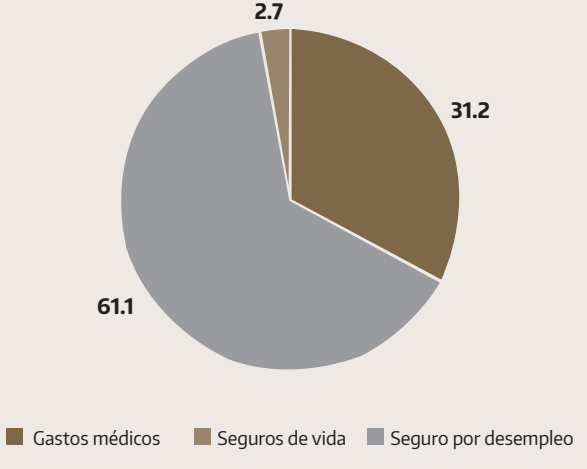
b. En el ámbito socioeconómico

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), para el 2018 Guatemala contaba con una población de 16.34 millones de personas. Según el IGSS, para el año 2019 la población protegida por esta institución alcanzaba los 3.03 millones de personas, mientras

que de acuerdo con información proporcionada por la Superintendencia de Bancos (SIB), al final de ese año, las aseguradoras privadas contabilizan 1.6 millones de personas con seguro. Esto significa que únicamente el 28% de la población guatemalteca cuenta con algún seguro y que, para el pesar de muchos, el IGSS sigue siendo la principal institución aseguradora.

Desafortunadamente esto podría cambiar. Según el Ministro de Trabajo, solo en lo que va de la pandemia, el IGSS perdió más de 100 mil afiliados y según estimaciones realizadas por el CIEN la informalidad podría crecer hasta el 80%, lo que terminará beneficiando a las aseguradoras privadas al convertirse en la única opción de aseguramiento. A propósito de estas, las empresas aseguradoras en Guatemala reportan haber pagado más de 95 millones de quetzales (Q95,097,435) en 2,872 pólizas, a personas afectadas por la pandemia (Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución del pago de pólizas (En millones de quetzales)



Fuente: Asociación Guatemalteca de Instituciones de Seguros (Agis)

Esto da una idea del impacto socioeconómico que ha tenido el COVID-19 en las familias guatemaltecas, y al mismo tiempo planta una interrogante: ¿Qué opciones le quedan al 72% de la población desprotegida?

Una opción la constituye los Q800 millones asignados al Ministerio de Desarrollo (MIDES), Ministerio de Agricultura y Alimentación (MAGA) y Ministerio de Trabajo (MINTRAB) para la ejecución del programa de apoyo alimentario y prevención del COVID-19; los Q250 millones asignados al Crédito Hipotecario Nacional (CHN) para el otorgamiento de créditos y los Q400 millones asignados al Ministerio de Economía (MINECO) para créditos empresariales; lo que depende de un manejo responsable y transparente.

Y la otra opción, que es la más segura, la constituyen las remesas familiares que benefician a unos 6.2 millones de guatemaltecos, que reciben remesas enviadas por aquellos familiares desterrados por la falta de oportunidades en el suelo patrio y que, en conjunto, solo en el mes de julio, significaron el ingreso de US$1,000 millones, que a decir del Ing. Mario Lima, Consultor independiente en temas de economía y migración, significan una recuperaron de su tendencia gracias a la reincorporación a la actividad económica de muchos compatriotas o a los beneficios del subsidio brindado a personas desempleadas, otorgado por el gobierno norteamericano.

Políticas públicas adoptadas por el Estado guatemalteco durante la fase de mitigación

La Figura 3, muestra el comportamiento de los casos reportados, los tamizados y los fallecidos, contabilizados durante la fase de mitigación, y en ella se insertan, además, algunos hechos importantes que traducidos en instrumentos legales han definido el rumbo de la respuesta del Estado guatemalteco ante la epidemia, los cuales se citan a continuación:

a. El Decreto Legislativo No. 21-2020 que además de prorrogar 30 días el Estado de Calamidad obliga al MSPAS

a atender las recomendaciones del Consejo Nacional de Salud, para emitir un acuerdo ministerial en el que se diseñe la estrategia de muestreo masivo y acciones sanitarias que deben tomarse para la desescalada de medidas y los indicadores a considerarse para la reactivación de la economía nacional.

b. La creación de la comisión presidencial de atención a la emergencia COVID-19 (COPRECOVID) y el nombramiento del Dr. Edwin Asturias como su Director Ejecutivo;

c. La entrada en vigor del Acuerdo Ministerial 146-2020, considerado como el primer proyecto de Estrategia Nacional de Control de la Epidemia de SARS COV-2 y bases para la desescalada de medidas para la reapertura condicionada del confinamiento, el cual fue desechado sin explicación alguna.

d. El nombramiento de la Dra. Amelia Flores como nueva Ministra de Salud;

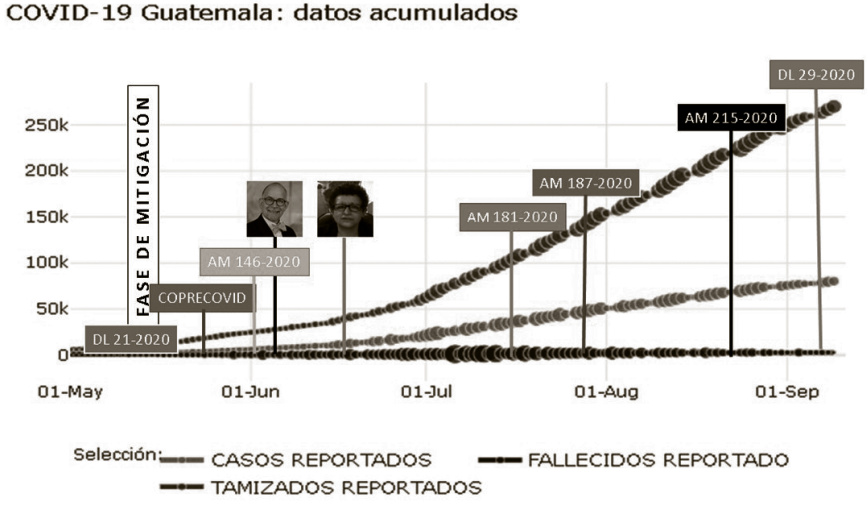
e. El Acuerdo Ministerial 181-2020 que ordena ejecutar a través del Programa de Accesibilidad de Medicamentos (PROAM) la compra de medicamentos que contiene el kit de medicamentos COVID-19, que se ha brindado por las DAS a las personas diagnosticadas positivas, el cual generó controversia por la inclusión de Ivermectina aun no existiendo suficiente evidencia que sustente que debe ser considerado para el tratamiento de del COVID-19;

f. El Acuerdo Ministerial 187-2020 que aprueba el sistema de alertas sanitarias para la atención de la epidemia SARS COV-2 COVID-19, definido como un sistema de alerta sanitario para el monitoreo de la epidemia de COVID-19 y un instrumento que, mediante la medición periódica de indicadores de la incidencia de la enfermedad, la intensidad del contagio, la tendencia de la epidemia y el uso y disponibilidad de pruebas, permite determinar el nivel de riesgo que existe para la población de COVID-19.

g. El Acuerdo Ministerial 215-2020 que modifica el anexo del Acuerdo Ministerial No. 187-2020, en el cual e recomienda a las personas de alto riesgo no asistir a supermercados o tiendas de conveniencia, centros comerciales, gimnasios o definir horarios especiales de atención para estos grupos y modifica aspectos vinculados al aforo en parques, bares y fiestas; eventos, conciertos y centros de diversión, cines, teatros, iglesias y templos.

h. Decreto Legislativo No. 29-2020 que ratifica el Decreto Gubernativo Número 17-2020, que prorroga por treinta días más el plazo de vigencia del estado de calamidad pública contenido en el Decreto Gubernativo Número 5-2020, el cual ordena brindar atención preferente a mayores de 60 años y prohíbe la reunión o actividad de servicios religiosos.

Figura 3. Hechos importantes durante la fase de mitigación.



Fuente: Elaboración propia

Elementos para el análisis

Dos meses después de la identificación del primer caso de COVID-19 en Guatemala, el gobierno de la república reconoció oficialmente que el país había avanzado a la FASE DE MITIGACIÓN de la pandemia.

Tal y como se esperaba, durante esta fase se dio una escalada de contagios y los servicios de salud se vieron desbordados con una gran cantidad de pacientes en estado crítico. La identificación y rastreo de casos, así como las medidas de distanciamiento social y las restricciones de movilidad impuestas, cobraron gran significancia y el liderazgo de las autoridades resultaba imperativo para la conducción de la respuesta.

En este sentido, luego del desgaste sufrido durante las primeras dos fases de la pandemia, la creación de una instancia como la COPRECOVID, que asumiera la conducción de la respuesta resultaba determinante. La incorporación del Dr. Edwin Asturias al equipo presidencial fue estratégica, considerando que su llegada oxigenó a la ya desgastada figura presidencial.

El desconocimiento y la incapacidad administrativa evidenciada por las autoridades del MSPAS promovieron que a través del Decreto Legislativo No. 21-2020, el Congreso de la República obligara al MSPAS a atender las recomendaciones del Consejo Nacional de Salud, para emitir un acuerdo ministerial en el que se diseñara la estrategia de muestreo masivo y se definieran las acciones sanitarias que deben tomarse en cuenta para la desescalada de medidas y los indicadores a considerarse para la reactivación de la economía nacional y condicionó al propio presidente de la república a tener que remover a las autoridades ministeriales, incorporando a un equipo técnico con mayor experiencia bajo la conducción de la Dra. Amelia Flores.

Pese al mandato del Congreso de la República, el MSPAS de manera inconsulta, publicó el Acuerdo Ministerial 146-2020, que esbozaba ya una primera

estrategia para la desescalada de medidas, la cual por razones desconocidas fue desechada. Después de casi un mes y medio, el MSPAS publicó el Acuerdo Ministerial 187-2020 que aprueba el sistema de alertas sanitarias para la atención de la epidemia SARS COV2 COVID-19, sin atender las recomendaciones del Consejo Nacional de Salud, siendo este un órgano asesor establecido en ley y del cual la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y otros actores sectoriales forman parte.

La entrada en vigor del sistema de alertas sanitarias para la atención de la epidemia SARS COV-2 COVID-19 y las modificaciones contenidas en el Acuerdo Ministerial No. 215-2020 y el Decreto Legislativo No. 29-2020, evidencian la forma en la que los grupos de presión económico y religioso logran permear dentro de las instituciones del Estado para flexibilizar las medidas de control e imponer sus particulares intereses sobre el bienestar colectivo.

A modo de conclusión

1. El proceso de reactivación económica inició de forma precipitada y en un contexto en el que tanto la epidemia a nivel nacional y el sistema de salud guatemalteco están atravesando sus momentos más críticos. La disminución de casos que se percibe en las cifras actuales se vincula con un descenso similar en la cantidad de pruebas realizadas.

2. El tablero electrónico que se está utilizando es una herramienta importante, diseñada para identificar las diferencias en el comportamiento de la epidemia a nivel municipal y definir, a partir de esto, la desescalada de medidas de confinamiento y aislamiento obligatorio en cada municipio. Sin embargo, para garantizar una adecuada clasificación municipal a partir de los resultados obtenidos, es imperativo contar con la cantidad y calidad suficiente de pruebas a nivel local, lo que implica una distribución equitativa de pruebas en todos los municipios de la república.

3. El sistema de alertas sanitarias para la atención de la epidemia vigente solo considera la medición de indicadores que determinan el nivel de riesgo de la epidemia por localidad (incidencia de casos, el porcentaje de positividad de las pruebas y el número de pruebas realizadas) y elude considerar parámetros que den cuenta si la capacidad institucional del sistema de salud es suficiente para garantizar una respuesta adecuada a la epidemia a nivel local.

4. La brecha de pruebas identificadas se está reduciendo a expensas de la incorporación de pruebas de antígeno, las cuales tienen una sensibilidad limitada que incrementa el riesgo de "falsos negativos", por lo que, ante la duda, se requiere realizar una prueba confirmatoria. Existen indicios de que estas pruebas se estan corriendo más en el sector privado que en el público, lo que preocupa ya que con la limitada capacidad regulatoria del MSPAS, es probable que en este sector no se estén corriendo las pruebas confirmatorias o que no se estén notificando los casos positivos al sistema de información del MSPAS. Esto condiciona un subregistro de información que compromete la toma adecuada de decisiones y el seguimiento epidemiológico de los pacientes positivos y de sus contactos.

5. En el marco de la atención de la pandemia, se podría estar dejando a un lado el desarrollo de acciones para la prevención, control, diagnóstico y atención de enfermedades transmisibles como el dengue, la malaria, tuberculosis o el VIH; descuidando coberturas de inmunizaciones o acciones para la reducción de la mortalidad materna y la desnutrición o la atención de pacientes con enfermedades crónicas, como podría estar sucediendo con el cierre de

las consultas externas; lo que nos estaría colocando en una crisis sanitaria y socioeconómica mucho más severa de la que imaginamos.

Propuesta de ruta encaminada a mejorar la respuesta

1. Es imperativo privilegiar la salud de la población sobre cualquier otro interés, procurando que el proceso de reapertura de la actividad comercial se desarrolle de forma progresiva, ordenada y sustentada en información confiable. El MSPAS debe asumir la rectoría y promover un consenso científico para el desarrollo de una normativa nacional y de cumplimiento obligatorio; regular las acciones del sector, procurando que la población acceda a métodos diagnósticos y terapéuticos confiables y garantizando el uso adecuado y transparente de los recursos financieros asignados, asegurando el abastecimiento de insumos y medicamentos, el pago puntual de salarios, el equipo de protección personal para las y los trabajadores de salud y la atención oportuna a la población.

2. Implementar una estrategia de muestreo masivo de detección del virus SARS COV-2, que garantice la cantidad suficiente y la distribución equitativa de pruebas RT-PCR en todos los municipios del país, para el desarrollo de las acciones de vigilancia epidemiológica activa y pasiva a nivel local y la correcta clasificación municipal en el tablero electrónico utilizado para la toma de decisiones.

3. Incorporar en el sistema de alertas sanitarias para la atención de la pandemia, indicadores como el número de camas disponibles en la unidad de cuidados intensivos, el número de personal de salud existente, el abastecimiento de medicamentos e insumos

o el porcentaje de disponibilidad de insumos y equipo de protección personal de salud, garantizando que además del nivel de riesgo de la pandemia, se considere la capacidad local del sistema de salud y se determine de manera objetiva las acciones a seguir.

4. Privilegiar el uso de la RT-PCR para el seguimiento epidemiológico, la evaluación diagnóstica de los pacientes y la evaluación de intervenciones y limitar el uso de la prueba de antígeno al sector público o en instituciones privadas que garanticen la confirmación, el seguimiento, la notificación de casos y el cumplimiento de protocolos de vigilancia epidemiológica.

5. Promover desde el nivel central, la articulación del trabajo local con las municipalidades, las gobernaciones departamentales y los demás miembros del sector salud, capacitando y empoderando a los jefes de las Direcciones de Áreas y Distritos Municipales de Salud y garantizándoles los recursos económicos necesarios para el desarrollo de las acciones de atención y vigilancia epidemiológica, sin poner en riesgo el desarrollo de acciones para la prevención, control, diagnóstico y atención de las demás enfermedades que afectan la salud de la población guatemalteca.

Referencias bibliográficas

Álvarez, Lorena (26 marzo de 2018). Aseguradoras contabilizan 1.6 millones de personas con seguro. el Periódico. https://elperiodico.com.gt/inversion/2018/03/26/aseguradoras-contabilizan-1-6-millones-de-personas-con-seguro/

Alvizúres, A. (20 de junio de 2020). *El presidente Alejandro Giammattei juramentó a la nueva Ministra de Salud Pública.* Radio TGW. https://radiotgw.gob.gt/el-presidente-alejandro-giammattei-juramento-a-la-nueva-ministra-de-salud-publica/

Batres, A. (8 de septiembre de 2020). Aseguradoras de Guatemala han pagado Q95 millones por casos Covid. *Soy502.* https://www.soy502.com/articulo/aseguradoras-guatemala-han-pagado-q95-millones-casos-covid-930

Bolaños, R. M. (8 de septiembre de 2020). IGSS perdió más de 100 mil afiliados por la pandemia, según ministro de Trabajo. *Prensa Libre*. https://www.prensalibre.com/economia/igss-perdio-mas-de-100-mil-afiliados-por-la-pandemia-segun-ministro-de-trabajo/

Chávez, A. (2020). La respuesta del sistema nacional de salud ante la pandemia. (9d. C.). Revista Análisis de la Realidad Nacional, No. 31, 30-54. Pp.30-54. http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/08/IPN-RI-31.pdf

Congreso de la República de Guatemala (Ed.). (2020). *Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60222

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2020). *Cobertura del régimen de seguridad social* [Diapositivas]. Diapositiva. https://www.igss.org

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2020, 9 septiembre). *Estimaciones y proyecciones nacionales de población* [Diapositivas]. Estimaciones y proyecciones nacionales de población. https://www.ine.gob.gt/ine/poblacion-menu/

Laboratorio de datos GT. (2020). LabdeDatosGT. https://labdedatos-gt.com/

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Ed.). (2020a). *ACUERDO MINISTERIAL 146-2020.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60309

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Ed.). (2020b). *ACUERDO MINISTERIAL NO. 187-2020.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=62925

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2020, 10 septiembre). *Situación de COVID-19 en Guatemala.* Situación de COVID-19 en Guatemala. https://tablerocovid.mspas.gob.gt/

Mitofsky. (2020, 9 septiembre). *Mitofsky*. http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/el-mundo/item/1329-mandatarios-jul2020. http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/el-mundo/item/1329-mandatarios-jul2020

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020a). *Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60767

Presidencia de la República (Ed.). (2020b). *Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=61388

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020c). *ACUERDO GUBERNATIVO NO. 65-2020.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60004

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020d). *ACUERDO GUBERNATIVO NO. 74-2020.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60176

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020e). *DECRETO GUBERNATIVO NO. 09-2020.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60169

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020f). *Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60405

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020g). *Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=60464

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020h). *Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=62128

Presidencia de la República de Guatemala (Ed.). (2020i). *Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento.* https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=62926

Quiñonez, E. (4 de junio de 2020). Giammattei juramenta a Edwin Asturias como director de la Comisión contra el Covid-19. https://republica.gt/2020/06/03/giammattei-juramenta-a-edwin-asturias-como-comisionado-presidencial-contra-el-covid-19/

Salud mental y crisis por COVID-19: variables, problemas y aspectos críticos[1]

Mariano González

Resumen
La salud mental es una de las dimensiones afectadas por la crisis global originada por la pandemia de COVID-19. El deterioro y desestructuración de las condiciones de vida de las personas, la ansiedad y estrés derivadas de la situación vital, así como problemas por actividades o situaciones específicas suponen un impacto en la subjetividad y acción, de las personas y los grupos. En este artículo se reflexiona sobre algunas variables básicas que median entre la crisis y su impacto como sexo, edad, estado civil, ocupación y manejo político de la crisis. También se analizan problemas específicos como la fatiga por compasión (o burnout) de equipos sanitarios y el duelo en esta coyuntura. Finalmente, se plantea la necesidad de una reflexión crítica sobre el concepto de salud mental, así como los usos y abusos que se presentan en el momento actual.

Palabras clave
Pandemia, problemas psicológicos, burnout, duelo, efectos psicológicos.

Abstract
Mental health is one of the dimensions affected by the global crisis caused by the COVID-19 pandemic. The deterioration and de structuring of people's living conditions, anxiety and stress derived from the life situation, as well as problems due to specific activities or situations imply an impact on the subjectivity and action of individuals and groups. This article reflects on some basic variables that mediate between the crisis and its impact, such as sex, age, marital status, occupation, and political management of the crisis. Specific problems such as compassion fatigue (or burnout) of healthcare teams and grief at this juncture are also analyzed. Finally, there is a need for a critical reflection on the concept of mental health, as well as the uses and abuses that occur at the present time.

Keywords
Pandemic, psychological problems, burnout, grief, psychological effects.

1. Introducción

¿Qué efectos produce la crisis por COVID-19 en la salud mental de las personas y grupos? ¿Qué factores median entre la crisis y su impacto? ¿Qué problemas psicológicos se pueden presentar en esta situación? ¿Cómo están afrontando esta crisis las personas y los grupos? ¿Qué respuestas se pueden ofrecer desde la Psicología? Los efectos, factores, problemas, tipos de afrontamiento y respuestas posibles al impacto de la crisis por COVID-19 en la salud mental son múltiples y varían de acuerdo a las personas, grupos, países y momentos.

El análisis y la intervención requieren un análisis y contextualización seria para ofrecer respuestas concretas y a la altura del desafío que la crisis origina. Los estudios que se desarrollan en distintos lugares tienen un valor innegable, pero los resultados deben ser examinados a la luz de las condiciones concretas y su aplicación no debe ser mecánica.

Sin embargo, la necesidad de ofrecer respuestas concretas y contextualizadas, no significa que se renuncie a cierta reflexión general que vaya más allá de la intervención inmediata. En este espacio se plantea que hay dos condiciones generales sobre el impacto de la crisis del COVID-19 en la salud mental. La primera está relacionada con el deterioro o desestructuración de

1. Las formulaciones iniciales de este trabajo aparecen en un ensayo y dos columnas publicadas por el autor en el periódico electrónico Plaza Pública, sin embargo, se ha transformado y ampliado significativamente para la presente versión.

las condiciones de vida de las personas, sin que existan alternativas adecuadas o plausibles que compensen la alteración. La segunda es que la crisis, aunque imprevista, viene a impactar sobre las condiciones biográficas y sociales existentes de las personas y colectivos. Como ilustra Flores (2020b) "Han sido cuatro meses largos y de mucha preocupación, dice el Canche.[3] El miedo de contagiarse de COVID-19, no supera la ansiedad de él y su esposa por no poder alimentar a sus cuatro hijos. La más pequeña de cinco años. Su esposa se quedó sin trabajo como mesera desde antes de la pandemia".

Es posible suponer que existe un impacto en la salud mental de las personas, debido a que la crisis representa una alteración o desestructuración de las condiciones de vida. El impacto repentino e inesperado se complementa con otra situación, que las personas no encuentren alternativas o soluciones a los cambios sufridos. Como se advierte en el ejemplo señalado, la persona pierde su fuente de ingresos y no encuentra otra alternativa por las mismas dificultades económicas originadas por la crisis, por falta de oportunidades, etc.

A esta primera condición se debe añadir que la crisis impacta sobre las condiciones previas de la biografía de las personas y grupos, así como aspectos más generales ligados al contexto social, económico, político y cultural. De nuevo, el ejemplo señalado del conductor de buses permite identificar que algunas de sus preocupaciones se derivan de la crisis: preocupación por la subsistencia familiar y temor al contagio, pero se añade también el temor a la reacción

3. El Canche es un piloto de transporte urbano de ciudad de Guatemala. El reportaje narra las dificultades del gremio y las preocupaciones y expectativas por el regreso. Indica que les "alegra volver a trabajar, pero les preocupa la enfermedad, las nuevas disposiciones y la decisión que tomen las pandillas por todo el tiempo que no pudieron cobrar la extorsión. Sin ninguna garantía ni derechos laborales, los pilotos se ven más expuestos" (Flores, 2020b). Para comprender que sus temores no son exagerados, Flores señala que en el período 2010-2020, 578 pilotos y 298 ayudantes han sido asesinados.

de las pandillas y los posibles términos del "impuesto" (extorsión), condiciones que ya existían previo a la crisis. Otro ejemplo puede aclarar cómo influyen situaciones previas:

> Otra paciente, sí se han agudizado sus problemáticas (tiene ideas suicidas). Ha estado más estresada por trabajar en casa, tiene carga laboral alta que le estresa. Su motivo de consulta se ha agudizado porque esta paciente tiene problemas con el hecho de vivir sola, esta pandemia ha agudizado esta área porque no se ha podido relacionar con más personas (González y Sánchez, 2020, pág. 44).

Esto significa que el impacto, aunque es generalizado, no es uniforme. Intervienen muchas variables personales, familiares, económicas, políticas y sociales. Hay que contar con la extensión del período de la crisis, lo inédito de la situación y el impacto que supone en las condiciones de vida, entre las que se incluyen: la pérdida de trabajo o ingresos (que siempre supone una alteración significativa en la vida de las personas y las familias), la enfermedad por COVID-19 (o de otro tipo) de uno de los integrantes del núcleo familiar, el tipo de trabajo que se realiza, la sobrecarga de trabajo y de tareas, las condiciones materiales de la vivienda (debido al confinamiento y la restricción de movilización, es posible suponer que el acceso al agua y otros servicios, el hacinamiento, etc., pueden ser variables muy importantes en estos momentos), las relaciones y redes familiares o sociales de apoyo, el establecimiento de rutinas, la exposición a la información y su percepción.[4]

4. La III encuesta de *Prensa Libre* sobre el tema del COVID-19, presentada en junio de 2020, resulta muy interesante en este sentido. Indica que un tercio de la población es escéptica en torno a la severidad de la pandemia y afirma que "uno de cada tres guatemaltecos no se convence de que el coronavirus es un peligro" (Ola, 2020, pág. 4). Es posible suponer que esta tercera parte de personas que no cree en lo delicado de la situación, actuará acorde a esa percepción, por lo que puede estar más expuesta al contagio debido a no tomar las medidas preventivas que se usan o no hacer caso de las restricciones que el gobierno ha emitido.

Estas condiciones vitales se traducen y elaboran en sensación de control o indefensión; compañía, solidaridad y relaciones, o soledad y aislamiento; establecimiento de nuevas rutinas o imposibilidad de programar el tiempo y encontrar actividades con los sentimientos resultantes de inutilidad, hastío o aburrimiento, hasta problemas más graves como la persona a la que se le agudizan las ideas suicidas.

Lo que nos enseñan otras situaciones de crisis y estudios relativos al tema de salud mental, es que hay algunas variables que pueden ser particularmente significativas a la hora de comprender los efectos y emprender acciones de prevención y atención más focalizadas y efectivas. Como se conoce a partir de otro tipo de emergencias, desastres o situaciones extremas, las relaciones entre la situación y los posibles problemas psicológicos no son sencillas ni directas.[5]

2. Sexo, edad, estado civil y ocupación como variables significativas

Un estudio sobre líneas telefónicas de atención en crisis, Madrid (2005) presenta diversas variables que influyen en la solicitud de este tipo de servicio. Aunque es un estudio sobre un tipo de atención psicológica específica, hecho en España a principios de los 2000, resulta muy interesante y puede servir, con los respectivos matices y adecuaciones, para comprender el impacto de la situación actual en la salud mental.

De este estudio se desprende que existen cuatro variables significativas a la hora de solicitar ayuda en crisis, que permiten considerar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la población

5. López y Costa (2003) presentan un modelo que considera los antecedentes, la biografía personal y las consecuencias (ABC) para la intelección de los problemas psicológicos. Estos aspectos son permeables y se relacionan de forma recíproca y compleja. Los antecedentes y consecuencias pertenecen al contexto y la situación. Parada (2008) lo aplica a situaciones de emergencia.

guatemalteca. Las cuatro variables son: sexo, edad, estado civil y ocupación.[6]

2.1. Sexo

Ser hombre o ser mujer implica condiciones muy diversas que afectan en las crisis.[7] Una de las razones más importantes es la división social del trabajo, que se distribuye de manera desigual entre hombres y mujeres. Ellas se ven recargadas por el trabajo, el cuidado del hogar y de los hijos, así como de otras personas (tercera edad, personas con discapacidad). Esta distribución desigual se agrava durante la crisis.

Sin embargo, las mujeres presentan algunos factores de protección mayores que los hombres, por ejemplo, la solicitud de ayuda en sus redes de apoyo o de otro tipo, lo que resulta más fácil debido al tradicional papel femenino. Aunque ambiguo por la unilateralidad y la asimetría, el propio ejercicio del cuidado es un factor beneficioso para quien lo ejerce. Los hombres no solicitan ayuda (o les cuesta más) debido a que su rol de hombres lo impide. En otras palabras hay costos sociales de pedir ayuda, al separarse de los estereotipos asignados a su género. No es casual que haya más hombres en cárceles y psiquiátricos debido a las dificultades de solicitar ayuda.[8]

2.2. Edad

Otra variable muy importante es la relativa a la edad de las personas. No es lo mismo el

6. 6. Otras variables significativas en Guatemala y otros países serían la división urbano/rural y el origen étnico.
7. Se habla de sexo y no de género, siguiendo la presentación del estudio de Madrid (2005) y que la situación derivada de la división social del trabajo es más conocida. Lo que no significa que las identidades de género no modifiquen el impacto en la vivencia de la crisis.
8. Esta situación se verifica incluso en situaciones extremas como la de los campos de exterminio y los gulag soviéticos: "proporcionalmente, las mujeres han sobrevivido mejor en los campos que los hombres en términos cuantitativos, pero también en el plano psicológico" (Todorov, 2009, p. 84). Entre otras razones, las mujeres eran más prácticas y se prestaban más ayuda.

impacto de desastres cuando se es niño, adolescente, joven, adulto o adulto mayor. Los procesos cognitivos y emocionales, las capacidades de respuesta, la situación en la familia, la experiencia o huellas de emergencias previas, son factores que influyen en el impacto de los cambios en las distintas edades.[9]

En la crisis actual una de las modificaciones más importantes en la vida de niñas y niños es no ir a la escuela o al colegio; sin embargo, han existido alternativas como las clases on line. La situación se complica por la sobrecarga de tareas, en algunos casos, o la falta de recursos en otros, así como la falta de socialización que influye en el aprendizaje (aprendizaje social). Sin embargo, la pregunta de cómo perciben, elaboran y viven la crisis las niñas y los niños todavía no tiene una respuesta clara. Algunos meses de confinamiento en un entorno protector, capaz de satisfacer sus necesidades vitales y emocionales no suponen un efecto tan fuerte o puede ser positivo, si se estrechan los lazos familiares. Lo contrario también es posible: la vivencia en un entorno hostil puede provocar distintos problemas.

En su estudio, Madrid (2005) presenta que el mayor porcentaje de hombres que piden ayuda se encuentra en el rango de 28-37 años, posiblemente por las dificultades de adaptación a la vida de pareja y el rol de padre de niños pequeños. La mayoría de mujeres pertenecía al rango de 38-42 años, como resultado de la posible decepción de vida de pareja y las dificultades para armonizar vida laboral y familiar. Por ser datos que provienen de otro país y otras condiciones, deben ser tomados tan solo como posibles indicadores. Sin embargo, ofrece pistas para comprender que la edad está ligada a situaciones y acontecimientos vitales que influyen en la elaboración subjetiva de la crisis.

9. En el caso de los niños, hay estudios que indican que una de las principales variables que afectan sus reacciones en situaciones de crisis es la relación con la madre (Punamäki, 2000).

Una variable que debe añadirse al tema de género y de la edad es la violencia, en sus distintas manifestaciones: física, psicológica, sexual. En efecto, la violencia contra la mujer y contra la niñez y adolescencia es un tema que se encuentra presente de forma directa, clara y extensa en la sociedad guatemalteca. Como se ha señalado por instituciones como el Ministerio Público (MP), existen mayores niveles de violencia contra las mujeres (Espina, 2020). Una explicación es que, dadas las condiciones de confinamiento y restricciones de movilización, las mujeres pasan más tiempo con sus agresores, usualmente hombres: padres, esposos, parejas y otros familiares. El resultado es que se producen más hechos de violencia contra las mujeres y las respectivas secuelas del maltrato.

Una situación análoga sucede con la niñez y la adolescencia, la tercera edad o las personas con discapacidad.[10] Son poblaciones vulneradas que conviven más tiempo con las personas que les agreden. Dos aspectos son distintos en estos casos. El primero es que las agresiones pueden provenir de hombres y de mujeres, incluyendo madres, abuelas o tías. El segundo es que este tipo de violencia no recibe tanta atención, en parte debido a que las víctimas no pueden expresarse de manera efectiva y a la naturalización del maltrato infantil, hacia adultos mayores y personas con discapacidad.

2.3. Estado civil

En el estudio comentado sobre atención telefónica en crisis, llama la atención que solteros, viudos o divorciados están sobrerrepresentados en la población usuaria del servicio. De igual forma, los principales motivos de consulta que tienen las llamadas

10.Por ejemplo, en el foro "Mujeres con discapacidad y su acceso a la justicia" organizado por la II Cohorte de Maestría en Análisis Social de la Discapacidad de la Escuela de Ciencias Psicológica, USAC, realizado el sábado 6 de junio en modalidad virtual, se señalaba que una persona con discapacidad se encontraba en la difícil situación que su agresor es también la persona que le cuida. No quiere denunciar debido a que la alternativa de ayuda estatal es prácticamente inexistente.

son la sensación de soledad y aislamiento y la depresión. Sin redes de apoyo significativas, sin poder comunicarse con otras personas, las personas solas pueden sufrir efectos más marcados.

2.4. Ocupación[11]

Con esta variable se quiere señalar, en primer lugar, si la persona tiene trabajo o no, o lo pierde en la crisis. El desempleo es un factor de riesgo en todo sentido, incluyendo en las condiciones psicológicas de las personas. Esto se relaciona con la capacidad o no de dar una respuesta adecuada a las necesidades vitales, la sensación de utilidad, el status, etc., que se deterioran al estar sin trabajo y sin recursos.

Pero el tener trabajo tampoco es garantía de salud mental. Hay condiciones y fenómenos laborales que también implican situaciones de estrés. Como se verá en una sección posterior, el personal sanitario que atiende de la emergencia del COVID-19 puede desarrollar lo que se conoce como el síndrome del burn out, debido a las difíciles condiciones institucionales que estos trabajadores encuentran en su trabajo, lo cual es extensible a otras profesiones como policías, bomberos, personal que atiende emergencias en la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred), etc. A esta lista se podría agregar a trabajadores de restaurantes, supermercados, bancos, entrega a domicilio, por el temor a ser contagiados, y a maestras que se encuentran sobrecargadas de trabajo, entre otras profesiones y actividades.

Existen otras condiciones relacionadas con el trabajo que pueden tener relación con el impacto de la crisis en la salud mental. En el estudio referido no se hace explícito el tema, pero otra variable que puede ser muy importante es el nivel socioeconómico o clase social. Es visible que la crisis ha supuesto un impacto muy fuerte

11. Madrid (2005) no señala directamente esta variable, pero algunas condiciones como horario, días y meses en que se realizan más llamadas, permite suponer que están relacionadas con el ritmo trabajo-descanso.

en sectores informales y populares, debido al deterioro de las ya precarias condiciones de vida, la caída de remesas, las condiciones materiales de las viviendas, etc. No es lo mismo una situación que permite el confinamiento en un hogar con espacios amplios y otras comodidades, a vivir en condiciones de hacinamiento en viviendas de un cuarto y sin servicios que elevan el nivel de estrés.[12]

Lo que se puede concluir es que la crisis por COVID-19 puede tener impacto en la salud mental de las personas, pero de forma diferenciada, debido a variables económicas, sociales, políticas, profesionales, familiares y personales.

3. Estado, gobierno y manejo político de la crisis

Las variables demográficas señaladas tienen un peso innegable en el impacto de la crisis. Pero existen variables de otro tipo que también ayudan a comprender su efecto. Una de ellas es la relativa al campo institucional y político. Como se sabe, la crisis por COVID-19 tiene un carácter global, pero las principales respuestas que se han dado para enfrentarlo provienen del árbitro por excelencia de la vida social: el Estado o su expresión concreta, el gobierno. Esto no significa que los Estados no estén sujetos a presiones de parte del comportamiento de los agentes económicos (incluyendo las multinacionales y los grupos empresariales nacionales) y de la compulsión real del funcionamiento de la economía capitalista. Estas

12. También aquí debe tomarse cierta precaución respecto a las respuestas que generan ciertas condiciones. El hacinamiento no es siempre sinónimo de estrés. En su tesis doctoral sobre los "mesones" salvadoreños, Ignacio Martín-Baró encontró que el hacinamiento se traducía en pasividad de sus inquilinos, no en las esperadas respuestas de escape y agresivas, es decir, estrés. El impacto de una condición puede producir efectos variables en personas y grupos al combinarse con otros factores de índole estructural (De la Corte, 2001).

son variables con las cuales tienen que contar y que condicionan aspectos estructurales de los países, incluyendo los niveles de pobreza y desigualdad.[13]

La crisis se atiende desde una realidad caracterizada por diversas condiciones socioeconómicas y políticas que, en América Latina, provienen de procesos históricos como pobres iniciativas de redistribución social y seguridad social, políticas desarrollistas infructuosas en contextos autoritarios, abandono de las condiciones sanitarias y educativas que implican una "incapacidad estructural para cualquier epidemia grave" (Brachet, 2020, pág. 28).

En una entrevista, el antropólogo Ricardo Sáenz de Tejada considera algunas variables como el carácter global de la crisis constituido en marco general, la condición del Estado guatemalteco como un Estado capturado por la influencia de grupos empresariales y mafiosos, la debilidad que se advierte en la recaudación de impuestos (menor al 10% de carga tributaria en 2019) y la fuerte desigualdad social, es decir, condiciones básicas con las que el gobierno guatemalteco debe afrontar la crisis (Toro, 2020).

Estas condiciones estructurales suponen un límite a las posibilidades de atención a la crisis. El sector salud y el sistema hospitalario han sufrido décadas de abandono, y no es posible mejorar significativamente su situación en los meses que ha durado la crisis. Sin embargo, el impacto también está mediado por las respuestas políticas que se le han dado. Es evidente que los gobiernos alrededor del mundo han manejado de forma distinta las condiciones de confinamiento y restricción de movilidad, la atención sanitaria de enfermos, las respuestas económicas, etc. Hay mejores y peores formas de enfrentar a la crisis, como enseñan las diferencias de su impacto en los países. Asiáticos como la propia China, Corea del Sur

13. En Guatemala, el 70% de la PEA trabaja en la informalidad y casi el 60% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y extrema pobreza, lo que supone situaciones estructurales de desventaja y vulnerabilidad.

y Japón (Ontiveros, 2020) han tenido éxito en la contención del virus, mientras que países europeos y especialmente algunos países americanos como Estados Unidos y Brasil, han tenido respuestas desastrosas en su manejo de la crisis, tal como lo evidencian los altos números de contagio.

En el caso guatemalteco las restricciones tempranas impuestas por el gobierno fueron un acierto, pero el manejo errático (percibido a través de la comunicación presidencial y las acciones del gobierno), los privilegios otorgados a ciertos sectores (económicos y políticos), la ineficacia en la distribución de recursos médicos y de emergencia, los retrasos en la ayuda económica a sectores vulnerables, la opacidad y la corrupción, son aspectos que perpetúan y agravan la desconfianza ciudadana hacia las autoridades.

Además, el alto porcentaje de población que trabaja en la informalidad o subsiste en condiciones de pobreza y extrema pobreza, impide que se haya podido cumplir estrictamente con las medidas de confinamiento y restricción de movilización decretados por el gobierno al inicio de la crisis. Tampoco es posible que el gobierno responda adecuadamente a las necesidades de este amplio sector de la población (aunque lo busque, lo cual es dudoso). Esto se puede apreciar en múltiples espacios, como ocurre con las personas que viven cerca del basurero de la zona 3 y cuya economía está ligada a su funcionamiento:

> Si todo depende de la basura, cualquier desbalance tendrá efectos en la economía y vida de quienes habitan en la comunidad del relleno. Este desbalance lo ha causado el COVID-19, no porque esté afectando la salud de muchas personas, sino porque provocó que la Municipalidad prohibiera el ingreso al relleno. «Entonces lo que han hecho es entrar a escondidas, clandestinamente»… Sólo los más jóvenes entran, pues son «quienes tienen más fuerza. Algunos van escondidos en el camión de la basura, o se meten por el cementerio y La

> Verbena, pero te arriesgás a caerte porque ahí es como barranco» (Pérez, 2020).

A esto hay que agregar que la población no observa claridad en la entrega de los distintos tipos de ayuda que el gobierno ha ofrecido: bono familiar, víveres y medicinas de ayuda. De hecho, al 22 de junio de 2020, solo se había ejecutado un 22.7% de lo aprobado para la emergencia de un total de 6,350 millones de quetzales (Pérez, 2020). La desconfianza frente a los discursos y acciones del gobierno crece.

4. Problemas particulares

4.1. Personal sanitario y *burnout*

El personal sanitario que atiende la crisis por COVID-19 sufre de condiciones de estrés, que pueden impactar negativamente en su desempeño profesional y su bienestar psicológico. Un ejemplo claro es la situación que han vivido los médicos que atienden el hospital provisional del Parque de la Industria para enfermos de coronavirus.

El síndrome del quemado (burnout), fatiga por compasión o síndrome de estrés laboral asistencial, como primeramente se le conoció, hace referencia a que los trabajadores que atienden problemas sociales, de salud o seguridad "tienden a acumular estrés como consecuencia de una interacción que en ocasiones se torna problemática y frustrante" (Uriarte y Parada, 2008, pág. 585).

Entre otros efectos se pueden encontrar síntomas de cansancio emocional, despersonalización y falta de realización personal en quienes atienden las situaciones enumeradas anteriormente. Dentro de los factores que inciden para la aparición de este problema se encuentran los propios de las personas, de la situación y de las circunstancias vitales del profesional. Sin embargo, la literatura especializada plantea que son las condiciones del nivel organizacional, las más importantes para desencadenar el desgaste emocional.

Entre las condiciones del contexto organizacional que pueden ser desgastantes se encuentran

los recursos insuficientes o inadecuados a las necesidades de los usuarios, entorno de trabajo poco confortable o peligroso, presiones de tiempo, burocracia excesiva, falta de participación en toma de decisiones que afectan el propio trabajo, escasa autonomía profesional, sobrecarga de trabajo, comunicación escasa y/o deficiente, falta de *feedback*, insuficiente supervisión de calidad, clima organizacional de desánimo y baja motivación, relaciones insatisfactorias con los compañeros, cambios frecuentes en el equipo de trabajo, salario insuficiente y pocas oportunidades de desarrollo personal y profesional (Uriarte y Parada, 2008).[14]

Como se puede apreciar en las quejas y las condiciones en las que el personal sanitario enfrenta la crisis por COVID-19, se reconocen varias de estas situaciones como la precaria situación previa del sistema de salud, el material insuficiente, la falta de pagos, el bajo salario, la sobrecarga de trabajo y los turnos largos, el peligro al que se exponen, la muerte de sus pacientes, etc. A esto se suma la negación de estas condiciones por el gobierno de Giammattei y las reacciones que han tenido algunos vecinos, de rechazo al personal sanitario por miedo al contagio.

El caso del personal médico y sanitario del Parque de la Industria es ejemplar de esta situación. Un reportaje por la muerte del Dr. Óscar Guillermo Hernández Alonzo describe el fuerte impacto emocional de esa pérdida, con el agravante de la división y posible acoso de la institución hacia un sector de los médicos. "Hubo un conflicto de intereses. Los grupos de turnos están divididos. Unos a favor de las autoridades, a pesar de los graves errores. Por conveniencia. Y otros a favor de cambios drásticos que permitan la atención pronta y oportuna. Él (Hernández) era un líder. Fue coaccionado varias ve-

14. El estudio de Sánchez, Lima, Alburez y Alvarado (2020) señala diversos factores de riesgo, pero también de protección, del personal que atiende la crisis por COVID-19 en Guatemala y que influyen en su salud psicosocial.

ces por parte del ministerio y las autoridades locales, para que se callara" (Flores, 2020a).

Es cierto que los propios médicos, practicantes, enfermeras y personal sanitario han hecho muestra de su vocación y de su valor al enfrentar la crisis, que han puesto en juego sus recursos personales y que muchos también reconocen su trabajo, pero más allá de estos factores positivos, las condiciones administrativas dificultan su labor. Esto crea un escenario posible en el que el personal de primera línea para enfrentar la crisis provocada por COVID-19, sufra un desgaste significativo.

4.2. El duelo en condiciones de crisis

La muerte de un ser querido siempre supone una prueba difícil de afrontar. Sin embargo, las circunstancias en las que se produce pueden hacerlo más doloroso. La crisis por COVID-19 implica algunas condiciones que afectan este proceso.

Una de las diferencias que tenemos los seres humanos con otras especies, es la relativa a los rituales, símbolos y significados en torno a la muerte. El entierro de los muertos es una de las señales de humanización. A ello se suman los distintos rituales de despedida de la persona fallecida, que varían de acuerdo a la cultura y a las normas de cada sociedad y grupo.

En nuestro contexto, la muerte de un ser querido implica usualmente un tiempo de despedida que incluye un velatorio, rezos y otros ritos religiosos, el entierro acompañado de familiares y amigos, etc., forman parte de la despedida que se hace de la persona que falleció. Psicológica y psicosocialmente es importante, porque es un inicio del proceso que acompaña la pérdida de la persona y la elaboración del duelo. Pasará un tiempo variable en el que se experimentarán sentimientos y pensamientos asociados a la pérdida, incluyendo tristeza, sensación de vacío y

otros similares, que permiten los procesos de duelo.[15]

Ver a la persona fallecida puede ser muy duro, pero también resulta una *prueba de realidad* que muestra que la persona verdaderamente está muerta. Sin esta prueba de realidad, muchas personas pueden seguir creyendo que la persona no falleció, que el ataúd que les presentaron estaba vacío o que era otra persona la que se encontraba en él. Como la pérdida supone una prueba tan dolorosa, el ver el cuerpo es una confirmación de que *verdaderamente pasó lo que pasó.*

El incremento de fallecimientos por COVID-19 y las condiciones en las que se produce el entierro, de acuerdo a ciertos criterios sanitarios del gobierno (que parece no tener una política adecuada al respecto), supone una experiencia alejada de las condiciones usuales en las que se produce un entierro. No se puede ver a la persona que está hospitalizada, hay retrasos en el anuncio del fallecimiento, existe poca o nula comunicación en el período de la enfermedad, no se puede ver el cadáver, no existe tiempo para velar el cuerpo, el tiempo para el entierro se reduce, etc.

> El protocolo del Ministerio de Salud subraya (literalmente) que cuando una persona muere por o con COVID-19 «el funeral debe ser inmediatamente después del fallecimiento (6 horas máximo), se prohíbe la velación y servicios religiosos». Además, manda que el cuerpo sea colocado en una bolsa especial «y por la seguridad de los familiares no debe abrirse y luego colocarse

15. Los procesos de duelo se pueden definir como el "conjunto de cambios psicológicos y psicosociales, fundamentalmente emocionales, por los que se elabora internamente la pérdida; es un conjunto de emociones, representaciones mentales y conductas vinculadas con la pérdida afectiva, la frustración o el dolor" (Tizón, 2013, pág. 21).

en el ataúd» (Marroquín, 2020).[16]

Esto puede dificultar más la elaboración de la pérdida y los procesos de duelo, pues influyen en las circunstancias de la pérdida, de por sí, dolorosa. Sumado a otros aspectos posibles relativos a la persona fallecida, a la relación que se tenía y a los propios de los deudos, es posible que se presenten complicaciones en los duelos.[17]

La falla o inobservancia de los rituales de despedida, y la imposibilidad de ver el cadáver del ser querido, resultan problemáticos a la hora de elaborar el duelo. Como resultado de ello es posible pensar que existirán personas a quienes se les dificultará más elaborar el duelo ante la pérdida de sus seres queridos, es decir, se verán complicaciones del duelo por las dolorosas circunstancias en que se producen los fallecimientos y se dificultan o impiden los rituales asociados.

5. Dificultades y abusos del concepto de salud mental

Diversas publicaciones nacionales y extranjeras señalan el impacto de la crisis por COVID-19 en la salud mental. Como se ha señalado, este impacto existe, pero no está muy claro cuáles son los alcances y efectos cuan-

16. En el mismo trabajo se indica que en México se permite un velatorio de 4 horas, con un máximo de 20 personas. También se muestran opiniones de expertos sobre la arbitrariedad de la medida de entierro a las 6 horas del deceso, y problemas adicionales como la incertidumbre del lugar exacto del entierro (Marroquín, 2020).

17. De hecho, en el país existe una experiencia reciente que muestra lo extraordinariamente difícil y perturbador que puede ser el fallo en la prueba de la realidad de la persona muerta: los miles y miles de desaparecidos por el ejército y la policía durante el conflicto armado interno. Años y décadas después de los hechos, muchos familiares experimentaban dificultades asociadas a no haber visto el cadáver, de las circunstancias de su desaparición, de la preocupación por no encontrar su cuerpo ("no poder llevarle aunque sea una su flor", decía una hija de un padre desaparecido) y otras dificultades adicionales por esta grave violación de los derechos humanos.

do se hacen algunas generalizaciones, sin contar con diversas variables y la situación concreta de personas y grupos. Hay noticias según las cuales se produce o se producirá una "epidemia" de problemas de salud mental o se crean términos como "síndrome de la cabaña" (IGSS, 2020) para hacer referencia al "miedo" de salir de casa y retomar la rutina después de la crisis (declaraciones que son emitidas y avaladas por profesionales).

El término "síndrome de la cabaña" es ejemplar de los posibles abusos del concepto de salud mental. Hace referencia a que las personas se sienten mejor si se pueden quedar en casa sin tener que sufrir la prisa del ritmo de las ciudades, el tráfico, los contactos indeseados con compañeros de trabajo y los jefes, síntomas todos, en realidad, de los efectos del trabajo en condiciones de explotación. Esto es similar a la angustia o desazón que sienten las personas los domingos por la noche o en asuetos y días feriados, antes de volver a trabajar. La raíz de estas reacciones no se encuentra en la particular aprehensión o angustia neurótica de las personas, sino en las condiciones laborales lamentables.

Lo importante es que los problemas o desajustes psicológicos provienen del impacto de la crisis en las condiciones de vida. Y que el significado y los efectos pueden variar ampliamente. Dicho en otras palabras, ante una catástrofe de naturaleza global, habrá mucha gente alrededor del mundo que sienta y presente nuevas presiones, angustias y problemas por el deterioro de las condiciones de vida, pero también existe la posibilidad de que los cambios no sean dañinos o que se produzcan, incluso, cambios positivos (o una mezcla). Todavía no resulta claro, cuáles serán los efectos del COVID-19, o mejor, qué efectos tendrán y en qué personas.

González y Sánchez (2020) encontraron que, si bien varias personas reportaban efectos negativos debido a la crisis, hay otras que presentan mejoras en sus condiciones de vida o que se llevaban mejor con su familia, debido a que pasan más tiempo con ella. Esta situación viene a

confirmar que el impacto de la crisis en la salud mental no es uniforme. La elaboración subjetiva de la crisis es variable y enormemente plástica, resultado de distintos factores, incluyendo la capacidad de respuesta de las personas.

También cabe considerar que los propios conceptos de trastornos mentales o de salud mental resultan problemáticos, por razones que usualmente se encuentran enlazadas: la medicalización y patologización de lo psicológico y el imperativo de la felicidad y el éxito, con la consiguiente exigencia de intervención.

No hay duda que existe el sufrimiento personal que se encarna en seres humanos concretos, pero el tipo de términos utilizados y la influencia de una perspectiva médica y patologizante del sufrimiento, no ayuda a la comprensión del tema. Como lo enfatizan López y Costa (2014) los problemas psicológicos no son enfermedades mentales. Pese a la influencia de la mirada psiquiátrica, que se evidencia en el amplio uso de los manuales de clasificación de trastornos mentales (DSM y CIE-10) y la influencia conceptual y práctica, ésta se hace insuficiente y problemática a la hora de comprender y abordar los problemas psicológicos.

La comprensión de los problemas psicológicos sigue lastrada por una mirada médica que equipara el sufrimiento mental con las enfermedades físicas, lo cual supone un error teórico y epistemológico que invade el campo de la atención a los problemas psicológicos. Además, la perspectiva de salud usualmente implica un énfasis unilateral en el tema, lo que deja de lado aspectos sociales, históricos y relacionales que pueden ser los más importantes en la intelección y ayuda de los problemas.

Ya se ha señalado que la crisis por COVID-19 afecta psicológicamente debido a que impacta en las condiciones de vida de las personas. Pero no se puede considerar que estas afecciones sean enfermedades o trastornos mentales. Son respuestas psicológicas a las enormes presiones

que esta catástrofe global impone a millones de personas.

La perspectiva médica y psicopatológica también conlleva una perspectiva ética y de bienestar que resulta fuertemente problemática. Duch hace una cita de Helena Béjar que resulta significativa al respecto: "La vocación imperialista de la sociedad psicológica equipara la salud mental a un estado ideal que combina el éxito, el amor y la ausencia de ansiedad. Todo individuo que carezca de alguno de estos componentes no estará sano y, por tanto, precisará de curación" (Duch, 2002, pág. 376).

Según se puede apreciar en la creación de *patologías*, como el señalado "síndrome de la cabaña", hay que considerar que los problemas que enfrentan las personas no se deben, en muchos casos o exclusivamente, a actitudes, pensamientos y emociones que surgen de condiciones personales, sino como respuestas a situaciones difíciles y, por tanto, hay que enfocarse en la transformación de las condiciones sociales, económicas y políticas, no en la "sanación" de las personas.

La crisis por la pandemia de COVID-19 provoca (y provocará) muchos problemas en la vida de las personas. Problemas que se traducen en sufrimiento psicológico y alteraciones en las relaciones. Pero se necesita hacer precisiones, realizar estudios y continuar reflexionando sobre las relaciones persona-sociedad.

Referencias bibliográficas

Brachet, V. (2020). "El covid-19 desde una perspectiva histórica". En: Torres, E. et al. *La crisis mundial del COVID19: boletin 1*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, pp. 23-29.

De la Corte, L. (2001) *Memorias de un compromiso. La psicología social de Ignacio Martín-Baró.* Bilbao: Descleé de Brouwer.

Espina, C. (2020, 15 de abril). "MP recibe un promedio de 55 denuncias diarias por violencia contra la mujer". *elPeriódico*. Recuperado de: https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/04/15/mp-recibe-un-promedio-de-55-denuncias-diarias-por-violencia-contra-la-mujer/.

Flores, P. (2020a, 12 de julio) "«Acaba de fallecer uno de los nuestros». El luto y la frustración de los médicos del Parque de la industria". *Nómada*, recuperado de: https://nomada.gt/pais/actualidad/acaba-de-fallecer-uno-de-los-nuestros-el-luto-y-frustracion-de-los-medicos-del-parque-de-la-industria/.

Flores, P. (2020b, 3 de agosto) "El canche, las camionetas parqueadas, el hambre y su limbo laboral". *Nómada*, recuperado de: https://nomada.gt/pais/el-canche-las-camionetas-parqueadas-el-hambre-y-su-limbo-laboral/.

González, M. y Sánchez, L (2020) "Atención psicológica en la crisis de covid-19: exploración sobre posibilidades, limitaciones y retos", en *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, 187*, pp. 36-49.

IGSS (2020, 7 de julio) "El IGSS le recomienda prevenir el síndrome de la cabaña por confinamiento". *Noticias IGSS*, recuperado de: https://www.igssgt.org/noticias/2020/07/07/el-igss-le-recomienda-prevenir-el-sindrome-de-la-cabana-por-el-confinamiento/#:~:text=La%20situaci%C3%B3n%20de%20encierro%20que,ser%20contagiado%20del%20nuevo%20coronavirus.

López, E. y Costa, M. (2003) *Consejo psicológico. Una alianza estratégica para el apoyo, la potenciación y el cambio.* Madrid: Pirámide.

López, E. y Costa, M. (2014) *Los problemas psicológicos no son enfermedades. Una crítica radical a la psicopatología*. Madrid: Pirámide.

Luis, D. (2002) *Antropología de la vida cotidiana. Simbolismo y salud.* Madrid: Editorial Trotta.

Madrid, J. (2005) *Los procesos de la relación de ayuda.* Bilbao: Editorial Descleé De Brouwer.

Marroquín, R. (2020, 12 de julio) "Duelo sin cadáver. La muerte en soledad durante la pandemia". *Plaza Pública*, recuperado de: https://www.plazapublica.com.gt/content/duelo-sin-cadaver-la-muerte-en-soledad-durante-la-pandemia.

Ola, A. (2020, 11 de junio) "Algunos siguen escépticos al peligro del virus". *Prensa Libre*, pp. 4-6.

Ontiveros, E. (2020, 26 de mayo) "Coronavirus: las lecciones que podemos aprender de Asia para prepararnos para una segunda ola del covid 19". *BBC*, recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-52762808.

Parada, E. (2008) "El comportamiento humano en situaciones de emergencia". En Parada, E. coord. *Psicología y emergencia. Habilidades psicológicas en las profesiones de socorro y emergencia.* Bilbao: Editorial Descleé De Brouwer.

Pérez, J. (2020, 5 de julio) "Sobrevivir una ciudad y una pandemia desde el basurero de la zona 3". *Plaza Pública*, recuperado de: https://www.plazapublica.com.gt/content/sobrevivir-una-ciudad-y-una-pandemia-desde-el-basurero-de-la-zona-3.

Punamäki, R. (2000) "Respuestas de stress psicológico de las madres palestinas y sus hijos a las condiciones de ocupación militar y violencia política". En: Martín-Baró, coord. *Psicología social de la guerra.* San Salvador: UCA Editores, pp. 88-101.

Sánchez, L., Lima, S., Alburez, D. y Alvarado, M. (2020) "Factores que influyen en la salud psicosocial del personal que responde a la emergencia COVID-19 en Guatemala". En *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, 189*, pp. 80-104.

Tizón, J. (2013) *Pérdida, pena, duelo. Vivencias, investigación y asistencia.* Barcelona: Herder.

Todorov, T. (2009). *Frente al límite.* México: Siglo XXI editores.

Toro, D. (2020, 26 de marzo) "Guatemala enfrenta el covid-19 con un Estado capturado". *Prensa Comunitaria* KM169, recuperado de: https://medium.com/@PrensaComunitar/guatemala-enfrenta-el-covid-19-con-un-estado-cooptado-1e8e03ad9422.

Uriarte, C. y Parada, E (2008) "Trabajar en profesiones de emergencia: afrontar el estrés por incidente crítico y prevenir el desgaste psíquico y el desgaste por empatía". En: Parada, E. (coord.) *Psicología y emergencia. Habilidades psicológicas en las profesiones de socorro y emergencia.* Bilbao: Editorial Descleé De Brouwer.

La concepción de la enfermedad y los conjuntos sociales guatemaltecos

María Teresa Mosquera Saravia

Resumen
La forma cómo nos enfermamos está directamente relacionada con el medio en donde vivimos, no es lo mismo enfermarse en Dinamarca, que enfermarse en Guatemala, pero también tiene que ver con el acceso a los recursos, el nivel educativo que tienen las personas que cuidan en la casa y otros determinantes sociales. En ese sentido este artículo aborda la percepción de la enfermedad desde la cosmovisión maya, se intenta explicar cómo la dualidad frío caliente es una representación que debería ser tomada en cuenta por los trabajadores de salud. Las ideas que tiene cualquier población sobre la enfermedad son elementos necesarios de tomar en cuenta, ya que para el caso del Covid-19 en Guatemala, la toma de la temperatura es el síntoma que determina el confinamiento en casa o en el hospital, pero en realidad los trabajadores de salud, los policías, soldados y demás autoridades de una u otra manera manejan esas ideas que los guatemaltecos tienen sobre lo frío y lo caliente.

Palabras clave
Enfermedad, cosmovisión, interculturalidad

Abstract
How we get sick is directly related to the environment in which we live, it is not the same to get sick in Denmark, to get sick in Guatemala, but it also has to do with access to resources, the educational level of our carers and other social determinants. In this sense the article addresses the perception of illness from the Mayan worldview, will try to explain how the hot cold duality is a representation that should be taken into account by health workers. The population's various assumptions about the disease are necessary elements to take into account, since for the case of Covid-19 in Guatemala, temperature intake is the symptom that determines confinement at home or in the hospital, but in reality health workers in Guatemala, police, soldiers, and other authorities handle all those ideas that Guatemalans have about cold and hot.

Keywords
Illness, wordlview, interculturality

La percepción de la enfermedad en el marco de la interculturalidad de la salud

Durante un año, en Guatemala estuvo en vigencia el acuerdo del Ministerio de Salud 261-2016, este proponía que la atención primaria en salud se realizara dentro del marco del Modelo Incluyente de Salud (MIS). Este modelo proponía cuatro ejes que debían ser fundamentales en la atención: interculturalidad, género, medio ambiente y el derecho a la salud. A partir de esos ejes y de tres programas: individual, familiar y comunitario se debía comenzar a ofrecer la atención primaria de salud.

El eje de interculturalidad se ocupó de la compresión de los otros modelos de salud, entender cómo las personas explican sus propios problemas de salud. En ese sentido este modelo se ocupó de: "los conocimientos, sabidurías, formas de comprender o entender y prácticas que provienen de diferentes matrices culturales" (Hernández, L., Sánchez, C., Verdugo, J., Morales, L., 2012, pág. 43), por ello un componente importante de la propuesta fue profundizar los conocimientos que los trabajadores de salud tenían sobre el empacho, la mollera caída, aire o calambres, el susto, la caída de la matriz, el ojeado y el hechizo o mal hecho.

Debido a la falta de incorporación de antropólogos en el equipo profesional, el tema de la interculturalidad de la salud no pudo centrarse en la comprensión de una percepción diferenciada del cuerpo humano que repercute directamente en los idiomas mayas, tampoco se ocupó de la relación entre la cosmovisión maya y el proceso salud/enfermedad/atención, esto para mencionar algunos temas. Sin embargo, el MIS continúa fun-

cionando en algunas comunidades y es conveniente que todos los trabajadores de salud se interesen por la implementación de sus cuatro ejes.

El equilibrio perfecto es el bienestar

Existen diversas investigaciones realizadas respecto a la enfermedad dentro de la cosmovisión maya, algunas de ellas las han realizado académicos, Harris (2018, pág. 41), Ivic (2015, pág. 26), López Austin (2004, pág. 301), Neuenswander (1980, pág.143), Adams (1952, pág. 17), del tema también se han ocupado algunas instituciones que aseguran hacer investigaciones participativas, en ese sentido se pueden mencionar las publicaciones de la Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA) (2002), Médicos Descalzos (2012), Consejo Mayor de Médicos Maya'ob' por Nacimiento (2015). Ambas posturas explican que la enfermedad entre población maya acótense por un desequilibrio. Según Harris: "Yab'il se refiere a una clase de síntomas que todos experimentan en la vida diaria. Sus causas están en la naturaleza y en el mundo a nuestro alrededor." (Harris, 2018, pág. 42); y de acuerdo con los Médicos Mayas: "se debe vivir en equilibrio, porque las enfermedades se dan por el desequilibrio de uno mismo, por su carácter negativo e impulsivo" (Consejo Mayor de Médicos Mayas, 2015, pág. 76). Finalmente, en Joyabaj se explica: "desde su niñez los quichés de Joyabaj empiezan el aprendizaje de cómo calificar de caliente o frío los estados del cuerpo, el medio ambiente, los alimentos y plantas ingeribles y ciertos implementos de trabajo, todo con el fin de prevenir la enfermedad." (Neuenswander 1980, págs.142-143).

Esa forma de entender la enfermedad genera que los tratamientos que se aplican desde esa lógica tiendan a restaurar el equilibrio perdido, si hay dolor de estómago por tomar bebidas calientes y comidas con chile, el tratamiento es a base de plantas medicinales que se consideran frescas o frías. Si un niño tiene alboroto de lombrices, porque las lombrices que viven en el cuerpo se salen de su bolsa

y empiezan a caminar por todo el cuerpo, el remedio consiste en un parche que se hace a base de apazote y cebolla que se coloca cerca del ombligo, el olor que emite el emplasto, consideran ellos que provoca calma en las lombrices.

La clasificación de frío/caliente de las enfermedades, no es exclusiva del área mesoamericana, la teoría Hipocrática de los humores de Occidente se basaba en que el cuerpo humano se componía de cuatro sustancias básicas; de esa cuenta el equilibrio mantenía al cuerpo sano. Existía una relación entre los cuatro humores y los cuatro elementos (fuego, aire, agua y tierra) a la vez también se daba una relación de estos con las cualidades caliente, frío, seco y húmedo.

Existe una polémica entre académicos, el estadounidense George Foster explica que el modelo frío/caliente fue importado desde Europa hacia América en el momento de la conquista, sin embargo, otros académicos como Isabel Kelly, R. Redfield y Villa Rojas, se oponen. Alfredo López Austin da varios argumentos para evidenciar la falsedad del enunciado. Explica que el sistema clasificatorio de frío/caliente no se reduce a las enfermedades sino existen diversas categorías como plantas, animales, minerales, astros y seres sobrenaturales.

La actual definición de la OMS sobre enfermedad se basa en el bienestar del cuerpo y del alma, es decir, un equilibrio tal como lo explicaban los mayas y los griegos.

La dualidad frío caliente:

En la cosmovisión maya el universo está formado por tres espacios: El supramundo,[1] La tie-

1. El cielo o supramundo: Es el lugar de residencia de los dioses; el Sol, la Luna, las estrellas, en esa región habitan los dioses del viento, el tueno, el relámpago y la lluvia.

rra[2] y el inframundo.[3] El tiempo es representado por el movimiento del sol por esos tres espacios, que da origen a los días. Esa forma de percibir el espacio, conjuntamente con el movimiento del sol, da pauta para explicar la representación de clasificar alimentos, plantas, animales, medio ambiente, clima, etc. en frío y en caliente.

Se dice que el Sol es fuente de calor; en ese sentido durante los días soleados, la sola presencia del mismo, da "calor" a plantas, animales, seres humanos, piedras, etc. Una mujer argumenta: *"Se calienta el cuerpo porque las personas que trabajan en el campo dando allí todo el trabajo y entonces el calor encima de ellos, entonces hay veces hasta los… los cómo se llama? se pone bien caliente el cuerpo, entonces uno cuando ellos vienen que están así y vienen a bañarse, entonces eso hace mal porque está bien acalorado"* (Madre de familia de Rabinal).

Mientras que el agua de los ríos, los nacimientos de agua, las cuevas, etc. son lugares relacionados con el inframundo, una región que se considera que es fría. En Santa Rosa explica una mujer: "*Esos son frescos es como por ejemplo los animales acuáticos, esos son frescos porque esos están en el agua, por ejemplo el pescado es fresco, los cangrejos son frescos, todo eso de acuáticas son frescas.*" (Curandera de Jumaytepeque, Santa Rosa de Lima, Santa Rosa)

En esa concepción del espacio y del paso del Sol; una piedra puede ser fría o caliente, dependiendo dónde se encuentra, si está debajo del Sol se considera que es caliente, mientras que si está dentro de un río se considera que es fría.

2. Se concebía como el estrato más bajo del cielo. Se concebía como una plancha cuadrangular con cuatro esquinas. Se concebía sobre el lomo de una tortuga o caimán que flotaban en un lago de lirios acuáticos.
3. Es el interior de la tierra, una región fría, húmeda y oscura, recorrida por ríos subterráneos y entreverada de cuevas.

Las condiciones climáticas también afectan el estado de animales, plantas y hombres, ya que los días lluviosos y con neblina, debido a la ausencia de Sol, son días que se les considera fríos y nocivos para la salud de los hombres que trabajan en el campo. La enfermedad se da: *"Al adquirir un exceso de frío, cuando alguien se moja mientras camina: Es que mire..., muchas veces pasa que se mojan, tal vez van en un camino y les agarra el agua [lluvia] y ya de eso no se salvan, por eso hay que prevenir ya, y si uno es propenso. Como uno, cuando se moja, tiene que bañarse en ese momento para que no le haga daño a uno, para no enfermarse. Se baña en agua fría, porque usted recibió agua helada, entonces llega y se baña, se seca bien su cuerpo, se cambia y ya no se enferma, si porque se bañó y digamos que es como un baño."* (Comadrona de Jumaytepeque).

La enfermedad en la cosmovisión maya se explica por la pérdida del equilibrio entre lo frío y lo caliente, sin embargo, es una representación que está presente en toda la población guatemalteca, no importa si se es maya o no. Las abuelas en esta parte del mundo hacen la recomendación de no comer pescado en la cena porque es muy frío, pero si hay antojo, entonces que se acompañe el pescado con un traguito de licor, muchos guatemaltecos no saben que el origen de esto se remonta a la concepción de lo frío/caliente de la cosmovisión maya.

Se puede concluir diciendo que parte de la cosmovisión maya es entender la salud como un equilibrio perfecto entre lo frío y lo caliente, a partir de esa dualidad se explica la ideología, las representaciones y prácticas del proceso salud enfermedad atención.

Lo caliente es homólogo de salud

Todo lo expuesto se puede ir comprobando día a día en las atenciones que madres, curanderas, comadronas y demás cuidadoras proporcionan a los miembros de sus familias. Durante el trabajo de campo se conversó con una curandera y comadrona de Rabinal y se le

preguntó: *"¿Cuáles son las enfermedades que se dan cuando el cuerpo está caliente?, ella respondió: No porque eso no es malo. Lo que es malo, es solo tomar helado, solo tomar helado. Porque el cuerpo está caliente, si está todo el cuerpo normal caliente, es normal."*

Con esa afirmación ella explica que un cuerpo caliente es normal, ¿qué pasa entonces con la premisa de que la salud es el equilibrio perfecto entre lo frío y lo caliente? En ese sentido la investigación realizada por ASECSA explica que: "El principio es fundamental para la interpretación de la salud y la enfermedad, como una búsqueda del equilibrio entre la dualidad de principios de lo frío y lo caliente" (Eder, 2002, pág. 26). Otra investigación realizada en México explica: "El concepto principal es que para mantener la salud debe conservarse el balance entre ambos. Así, una enfermedad que aumenta, pág.186)

Esa idea de lo caliente como sinónimo de salud se retoma de nuevo en los testimonios siguientes:

"Yo me estoy dando cuenta esta mañana, mi hija estaba torteando y ya se iba a la escuela y me dice que va a ir a lavar sus trastes, que no los lavó ayer, y cuando me dice mamá me duele la cabeza, ¿por qué? porque como estaba torteando y llega donde está la pila, es un pegón de aire, cosa que ya no se le puede sacar, porque eso se le va metiendo y otro día es más adentro, otro día más adentro y así es como entran las enfermedades del aire. Por ejemplo, cuando nosotros tostamos café no podemos salir porque nos da un pegón de aire, nos empieza a doler la cabeza, y nos da dolor de cuerpo y es un pegón de aire que nosotros recibimos." (Madre de familia de Rabinal). Aquí la madre considera que tortear y tostar café, son actividades que se consideran calientes, condición que no provoca enfermedad. Ese estado corporal, más caliente, se considera normal.

En la década de los años setentas las estadounidenses Helen Neuenswander y Shirley Souder realizaron una investigación en Joyabaj, en la que explican que lo normal es un cuerpo calien-

te:[4] "El punto de vista alternativo (Modelo II) se basa en el concepto de que el estado normal del cuerpo sano de un trabajador es caliente (no frío ni templado) y que se sostiene el calor deseado por medio de la ingestión de alimentos fundamentalmente calientes" (1980, pág.147). Sin embargo, si se hace una revisión de los resultados de investigaciones realizadas en los últimos años, la explicación del tema debe fundamentarse en la cosmovisión maya.

En ese sentido, recordemos que el Sol transita durante el día en el supramundo un espacio en donde irradia calor y luz, emana energía para todos. La deidad solar en los mitos del Popol Vuh debe analizarse en la óptica de un fuego cultural:

> El fuego domesticado del linaje k'iche' y el nacimiento del sol son el resultado de procesos cosmogónicos complejos y progresivos, que connotan el don de Tojil de los componentes culturales de la cocina y del calentamiento. De esta forma, el fuego domesticado y el sol se insertan cabalmente en el tiempo de los hombres, ya que son resultado de una interacción consciente entre los seres sagrados y las comunidades humanas. El fuego solar sale del caos de los orígenes, pasa a través de transiciones rituales y se inserta en el tiempo cronológico k'iche'. O, mejor dicho, determina, como fuego solar, el tiempo humano. (Craveri, 2012, págs.71-72)

En el panteón maya se tiene al todopoderoso Dios Sol, Kinich Ahau (nombre en yucateko), venerado en los mitos y en los ritos del Año Nuevo Maya. En el período clásico maya, los gobernantes generalmente se representaban como reyes que tenían los poderes de la deidad solar.[5]

4. Ellas se basan en la explicación de ese modelo en términos de una teoría de un modelo cognitivo real. Para más detalle sobre su propuesta consultar bibliografía.
5. El siguiente texto explica la importancia del Sol como deidad: "En los niveles superiores del cielo mora el todopoderoso Dios Sol, que recorre su trayecto florido por el cielo una vez al día. La salida del astro es la afirmación cotidiana de la presencia dinámica y participativa de las fuerzas espirituales benéficas en la vida de la gente." (Freidel, Schele, Parker, 1999, pág.125)

Esa pervivencia de la importancia de la deidad puede explicar la representación del ¿por qué? una persona en estado caliente, tiene buena salud.

Los indígenas chortís explican que:

> Observan el crecimiento paulatino del Sol -o del día- así como el ascenso de la curva termométrica. Este último fenómeno se debe, en concepto de mis informantes, a que El Señor (Sol) que empezó a moverse despacio, va acelerando el paso, agarrando fuerza y acalorándose más y más, como un hombre que se agita al correr, y por esto calienta la tierra cada vez más. (Inf. Fidelino Romero, de Camotán. (Girard, 1966, pág. 43)

Es interesante la comparación que hace el informante al decir: "agarrando fuerza y acalorándose más y más, como un hombre que se agita al correr". Tomando de base esa percepción del cuerpo el estar caliente es normal.

En esa forma de entender un cuerpo normal como caliente, se puede decir que existen algunos estados en los cuales el cuerpo puede acumular un poco más de energía. Hay un desequilibrio por exceso de naturaleza caliente en mujeres: menstruantes, embarazadas, puérperas o durante el parto, estas poseen una condición de calor excesivo. Ese calor es indispensable para el desarrollo de un buen embarazo y parto, motivo por el cual los cuidados durante ese período se concentran en la vulnerabilidad hacia lo frío, pero también hay un desequilibrio por exceso de naturaleza caliente en varones y mujeres que beben alcohol.
En base a esa idea, López Austin explica que la acumulación de energía provocada por una reserva de calor en el cuerpo puede llevar a desequilibrios. Bajo esa premisa se cree que con la edad se va adquiriendo calor, razón por la que los viejos y ancianos, adquieren sabiduría por los años lo que conlleva al poder, porque se cargan de calor en sus corazones.

Debido a la importancia de la deidad solar en la cosmovisión

maya, se puede decir que muchos conjuntos sociales en el área rural guatemalteca, no importando si se identifican como mayas o no, consideran que el estado normal del cuerpo es caliente, ni frío, ni templado.

Enfermedades y órganos del cuerpo se clasifican en fríos y en calientes

En el año 1951, el antropólogo estadounidense Richard Adams realizó una investigación en el pueblo de Magdalena Milpas Altas, del departamento de Sacatepéquez,[6] en la cual proponía un modelo condicional para explicar la dualidad frío caliente, este consistía en explicar la condición interna del organismo, sumada a la condición externa para obtener como resultado la enfermedad. A la fecha existen diversas investigaciones que se basan en la cosmovisión maya[7] para entender esa dualidad.

De esa cuenta la polaridad frío caliente genera toda una clasificación de las diferentes partes del cuerpo, como también un ordenamiento de las enfermedades en frías y calientes. En ese sentido se dice que las partes del cuerpo que se ven afectadas por un exceso de calor son: el estómago, la cabeza y las lombrices, mientras que los órganos del cuerpo que son afectados por el frío son: el estómago, los pulmones y la matriz.[8]

El calor afecta la cabeza: *"El cuerpo se enfría y la sangre busca refugio en la cabeza, el lugar más caliente, el cerebro se pone caliente y se llena de sangre, por lo que es muy difícil pensar".* (Madre de familia, Rabinal)

6. El título del libro es: *Una análisis de las creencias y prácticas médicas en un pueblo indígena de Guatemala.*
7. Consúltese toda la bibliografía del presente artículo, en la cual se mencionan varias de esas investigaciones.
8. Información recolectada en la investigación titulada: terapeutas tradicionales, terapias y racionalidad maya: elementos para su inserción y consolidación en el pluralismo del sistema de salud en Guatemala, realizada durante el año 2006 con el financiamiento de la Dirección General de Investigación y el Instituto de Estudios Interétnicos de la USAC.

El estómago se enferma por lo frío de la alimentación: *"Nosotros no tomamos, agua pura que le dicen, fría, pero hay alguno que sí lo toman, es pura enfermedad. Porque se ponen piedras adentro del estómago, se pone una chibola adentro, sí. Tengo dolor de estómago dice uno, porque hay unos que he visto yo que toman caldo y después agarran el hielo encima, eso da enfermedad."* (curandera-comadrona de Rabinal).

En ese sentido, las enfermedades calientes se deben a un calentamiento excesivo, las siguientes enfermedades se consideran calientes: Infecciones urinarias, del estómago y garganta, mientras que las enfermedades que se adquieren por un excesivo enfriamiento del cuerpo, son el paludismo o reumatismo, dolores de huesos y músculos, el resfriado, calambres y bronquitis.

A continuación se presentan testimonios que explican las premisas anteriores:

Primero: se adquiere un exceso de frío cuando constantemente se está en contacto con una fuente que produce frío: *"Bueno de que se puede enfermar, se puede enfermar, veamos el caso de la refri,[refrigeradora] uno no dice que la refri es buena, pero si es muy mala porque vemos en el caso de ustedes las damas en el caso en que están en estado interesante [embarazo] toman cosas frías, el bebé va a nacer ya enfermo pues, va a nacer con la bronquitis o trae una su tosecita de nacimiento, culpa de quién de la madre."* (Guía espiritual).

Segundo: las enfermedades por un exceso de calor se explican así: *"Hay que poner un lavado para que se le baje el calor que tiene, eso se hace cuando está caliente la cabeza y tiene dolor de cabeza, póngase un lavado. Y después hay que azar un limón y se pone un pedazo aquí y otro pedazo aquí y otro aquí [en la frente] y amarrado y con eso se le quita. Por si es fuego y se lo baja."* (curandera-comadrona).

Tercero: *"Hay remedio para calmar. La pomada Ignacia es fresquita para sobarlo si es fuego el que tiene"* (Comadrona-curandera).

Cuarto: *"Se enferma pues, porque entre caliente y frío, porque a veces si está muy caliente, está muy fuerte la temperatura, y va agua y va agua y va de tomar agua, nunca se llena, aunque se llene, pero no se le quita la sed, ¿por qué? porque tiene fuego por dentro"* (Madre de familia).

Esta forma de clasificar enfermedades y partes del cuerpo en frío y en caliente, cambia de informante a informante y de lugar en lugar, no es algo que se pueda generalizar, es una clasificación que sí se basa en síntomas y signos, pero no sigue el camino del método científico para convertirse en ciencia.

A manera de conclusión:

La pérdida del equilibrio en base a la dualidad frío caliente provoca la enfermedad, esa representación tiene su origen en la cosmovisión maya, como lo han demostrado varias investigaciones antropológicas y arqueológicas. La población que vive en Mesoamérica desde hace más de veinte siglos se explica la enfermedad dentro de los parámetros de la cosmovisión maya, la conquista española poco pudo hacer para cambiar radicalmente esas ideas.

Y como se explica en un apartado del artículo, esas representaciones respecto de lo frío y lo caliente han llegado al imaginario de los guatemaltecos que no se consideran mayas, también han traspasado y se han arraigado perfectamente en el pueblo xinca,[9] por ello se puede decir que en la actualidad esa representación de lo frío caliente dentro del proceso salud, enfermedad, atención es un patrimonio ubicado dentro de un territorio en particular que cuenta con un pasado en común y que en la actualidad crea identidad.

Desde la década de los años cincuenta, con las investigaciones de Adams, posteriormente en las décadas de los años setenta con los estudios de Neuenswander y

9. Como se demuestra en los testimonios de las personas de Jumaytepeque, Santa Rosa de Lima, Santa Rosa.

Souder, los académicos extranjeros se han empeñado en proponer modelos teóricos[10] para explicar la dualidad frío caliente, sin embargo, a partir de los años ochenta, la evidencia arqueológica, las investigaciones sobre la cosmovisión maya y los estudios sobre la mitología del Popol Vuh han comenzado a proporcionar elementos para un camino particular que se centra en explicar esa forma diferenciada de ver el mundo.

El día de hoy el territorio guatemalteco se encuentra afectado por la epidemia del COVID- 19, en estas circunstancias esa forma de entender y de percibir la enfermedad entre la población guatemalteca cobra importancia, porque la toma de la temperatura corporal es la medida que el Estado utiliza para confinar a una persona en una cuarentena en su casa o en el hospital. Con esa medida habrá que evaluar quién se encarga de la toma de la temperatura, qué educación tiene esa persona, probablemente el encargado de esa tarea sea un guardia de seguridad, quien maneja la idea de que un cuerpo caliente es normal, no se trata de discriminar a este guardia por su forma de pensar, sino las acciones deben dirigirse en pensar otras medidas o parámetros para el confinamiento. Por ejemplo, debería ser obligatoria la toma de muestras para verificar la presencia del virus y en base a este resultado el confinamiento de la persona.

Referencias bibliográficas

- Adams, R. (1952). Una análisis de las creencias y prácticas médicas en un pueblo indígena de Guatemala. Guatemala: Ministerio de Educación Pública.

- Asociación Médicos Descalzos. (2012). ¿Yab'il xane K'oqil? ¿Enfermedades o consecuencias? Guatemala:Cholsamaj.

10. Como lo explican las investigadoras Neuenswander y Souder, en la Universidad de Texas en los Estados Unidos tanto Arthur Rubel como Richard Adams hacían cursos sobre las clasificaciones de lo frío y lo caliente.

- Consejo Mayor de Médicos Maya'ob' por Nacimiento. (2016). Raxnaq'il Nuk'aslemal, Medicina Maya' en Guatemala. Guatemala:Cholsamaj.

- Craveri, M. (2012) .Contadores de historias, arquitectos del cosmos. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Eder, K., García, M. (2002). Modelo de la medicina indígena maya en Guatemala. Guatemala: Asociación de Servicios Comunitarios de Salud.

- Freidel, D., Schele, L., Parker, J. (1999). El cosmos maya. México: Fondo de Cultura Económica.

- Girard, R. (1966). Los mayas: su civilización, su historia, su vinculaciones continentales. México:Libro Mex editores.

- Harris, J. (2018). "Alguien lo está enfermando: conceptos de la enfermedad en Santa Catarina Ixtahuacán" En: *Los cuidados de salud en la Guatemala maya.* (pp.41-57) Guatemala: Piedra Santa.

- Hernández, L., Sánchez, C., Verdugo, J., Morales, L., Arriaga, A., Hernández, Z. (2012). Transformando el sistema público de salud desde el primer nivel de atención. Guatemala: Serviprensa.

- López, A. (2004). Cuerpo humano e ideología. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Neuenswander, H., Souder, S. (1980). "El síndrome caliente-frío, húmedo-seco entre los quichés de Joyabaj" En Guatemala Indígena, vol.XV, pp.141-169.

- Romero, L. (2006). Cosmovisión, cuerpo y enfermedad. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Educación superior en tiempos de crisis

Fabiola Prado de Nitsch

Resumen

La experiencia previa de las instituciones educativas internacionales muestra que, en tiempos de crisis, la educación remota de emergencia es un sustituto útil para continuar el proceso educativo de los estudiantes que no pueden asistir personalmente a las escuelas. En la educación superior, debido a la pandemia de COVID-19, universidades en todo el mundo han tenido que cerrar los campus y migrar totalmente hacia la enseñanza en línea aunque no todos los docentes la habían impartido antes de la crisis. Este documento analiza las características y dimensiones de la educación en línea y sus diferencias con la educación presencial y con la educación remota de emergencia. El modelo de la educación en línea está bien estructurado, cuenta con principios de calidad educativa establecidos y ha demostrado, a través de la investigación educativa, resultados satisfactorios en los procesos de enseñanza–aprendizaje. Tener una visión global de los requisitos mínimos para implementarla puede ser útil para los docentes de la educación superior presencial, que necesitan cambiar del modelo de educación presencial y pasar del modelo de emergencia hacia una educación en línea de alta calidad.

Palabras clave

Educación superior, ciencias de la salud, educación en línea, educación remota de emergencia.

Abstract
In times of crisis, the previous experience of international education agencies has shown that Remote Emergency Teaching is a useful tool to continue the learning process of students who cannot participate in face to face education (Unesco, 2020). In Higher Education, due to the COVID-19 pandemic, universities all around the world had to close their campuses and shift completely to online learning (Bao, 2020), while before the crisis not all teachers had implemented online courses (Primary Research Group, 2020). This document reflects on the characteristics and dimensions of online education and its differences with on-campus education and with emergency remote teaching. Online education is a well- structured process, it has clearly defined quality principles, and has demonstrated, through educational research, that its learning outcomes are satisfactory. Having a global vision of the minimal requirements to implement it may be helpful when shifting from face to face teaching, going through the emergency model to finally reach high quality online education.

Keywords
Higher education, health sciences, online education, remote emergency teaching.

De los cambios de emergencia en la educación superior

Debido a la pandemia ocurrida en el año 2020, las instituciones educativas y sus docentes tuvieron que improvisar soluciones rápidas, para migrar de la educación presencial tradicional, a la enseñanza remota de emergencia, que es un modelo de transición, con la expectativa de implementar, en un futuro, programas de educación en línea.

La educación remota de emergencia se usa en situaciones de crisis nacionales, cuando por la situación política, por los eventos ambientales o las guerras, es necesario suspender la educación escolar tradicional. Durante la pandemia de COVID-19, la

UNESCO (2020) usa la experiencia adquirida durante estos conflictos para enfrentar la crisis escolar que ha impactado a casi el 70% de la población estudiantil mundial.

Este documento analizará las características y dimensiones de la educación en línea, para compararlas con la educación presencial y diferenciarlas de la enseñanza remota de emergencia, con la intención de apoyar a los docentes de la educación superior que se enfrentan a esta urgente necesidad de cambio, en una crisis que no parece tener precedentes en la educación universitaria.

Diferencias entre la educación superior presencial y la educación en línea

La educación superior presencial tradicional es el método preferido de educación en las universidades prominentes de todo el mundo. La opinión de los líderes de estas instituciones es que la educación en línea nunca se podrá comparar con ella. (Bansal, 2020)

Aunque el aprendizaje en línea tiene el estigma de ser de menor calidad que el aprendizaje cara a cara (cosa que la evidencia científica ha demostrado ser falso), existe la tentación de comparar ambas modalidades y evaluarlas de la misma manera en que se evalúa la educación presencial tradicional. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

La educación en línea es un poco más exitosa en el contexto de la educación superior que en el contexto escolar. Cuando se comparan con los cursos abiertos masivos (MOOCS), los modelos mixtos que combinan la enseñanza sincrónica con un sistema de manejo del aprendizaje (learning management systems o LMS, por sus siglas en inglés) y la enseñanza sincrónica presencial son más efectivos. Además, la educación en línea enfrenta otros retos, como las dificultades técnicas, la falta de computadores personales y de internet en casa (que sufren los estudiantes en regiones con condiciones socioeconómicas adversas) y los retos para captar la atención del estudiante en línea, que presentan desventajas a las prácticas

presenciales y a la educación cara a cara. (Bansal, 2020)

Diferencias entre los servicios de videoconferencias y las plataformas de LMS

Existe el riesgo de creer, erróneamente, que la enseñanza remota de emergencia (que es la adaptación de las clases presenciales para transmitirlas en un servicio de videoconferencias basado en la nube y complementarlas con trabajos, tareas y evaluaciones que se envían por correo electrónico u otros medios digitales), es lo mismo que la educación en línea. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020).

La situación de emergencia ha originado una avalancha de ofertas de aplicaciones para las instituciones educativas (Bansal, 2020). Ejemplos de servicios de videoconferencias incluyen Skype, WebEx, Zoom y Google Hangouts, los cuales, si bien permiten la comunicación sincrónica, no son sistemas de manejo del aprendizaje.

Los sistemas de manejo del aprendizaje son herramientas para el aprendizaje en línea que se usan para mejorar la experiencia de aprendizaje y la construcción del conocimiento por parte del estudiante. Existen diferentes tipos de plataformas LMS, las cuales pueden ser de fuente abierta (como Moodle o A Tutor) o de fuente comercial (como Blackboard o Success Factors). (Kasim y Khalid, 2016)

Cada plataforma de LMS tiene sus propias ventajas y desventajas, por lo que cada institución debe analizar sus necesidades, para seleccionar la que mejor le convenga. En general, las plataformas de fuente abierta pueden adaptarse mejor a los requerimientos del usuario y tienen un menor costo para lograr un mejor servicio, comparadas con las plataformas comerciales, que requieren de costos de licencia por usuario y costos adicionales de suscripción y mantenimiento para estar actualizadas. Según Kasim y Khalid (2016), la plataforma Moodle es el LMS de fuente abierta recomendado, porque

sus características satisfacen las necesidades de los estudiantes con un costo menor que las plataformas comerciales.

Otra característica que diferencia la educación en línea de la educación remota de emergencia es que, típicamente, la planificación, preparación y desarrollo de un curso universitario en línea lleva de seis a nueve meses antes de su ejecución. Los cursos diseñados para la emergencia son una solución temporal para un problema inmediato, mientras que los cursos en línea son planificados desde el inicio para ejecutarse como tales. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

La migración hacia la educación en línea requiere que los docentes no solo dominen su tema de clase, sino que también estén capacitados para utilizar el LMS, manejen las diferencias entre ambos tipos de educación, utilicen los principios de calidad educativa para la enseñanza en línea y se guíen por los principios cognitivos que rigen el aprendizaje del estudiante adulto a la hora de diseñar los cursos y las clases. El hecho de que los docentes de cursos en línea usualmente se sienten más cómodos la segunda o la tercera vez que imparten ese curso en línea (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020) puede relacionarse con el mayor dominio que el docente desarrolla en el manejo de estas variables.

Dimensiones de la educación en línea

La educación en línea es una modalidad de enseñanza y aprendizaje que cuenta con principios de buenas prácticas claramente establecidos (Tanis, 2020). Tiene un marco teórico de competencias docentes (Unesco, 2011), para el uso eficiente de las herramientas de información y comunicación y ha sido sometida a múltiples investigaciones, para

determinar la calidad y efectividad del aprendizaje. (The Boston Consulting Group, 2018)

Las competencias tecnológicas, por sí mismas, no son suficientes para lograr que los estudiantes colaboren en el entorno virtual, resuelvan problemas y sean aprendices creativos, para convertirse en ciudadanos eficaces y miembros productivos en la fuerza laboral (Unesco, 2011). Para ser efectiva, la educación en línea necesita un diseño instruccional cuidadoso y sistemático, que impacta la calidad de la instrucción. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

Al diseñar las clases en línea hay que definir los criterios de éxito en todos los contextos, delimitar qué se espera en la formación de actitudes, cómo se va a responder a los intereses y necesidades de los involucrados, cómo se va a atender la motivación y compromiso de los estudiantes y cuáles son los resultados esperados del programa: tasa de enrolamiento, deserción y promoción del curso, el alcance del mercado, el tiempo invertido por los docentes, el impacto en la promoción del docente, la confiabilidad de la tecnología, el acceso a apoyo al estudiante, el desarrollo de pedagogías y herramientas, la política y gobernanza. Todos estos elementos pueden influenciar la efectividad e informar del diseño y desarrollo del programa para su implementación.

Las dimensiones que se toman en cuenta al diseñar un programa o curso de educación en línea están resumidas en la Tabla No. 1 (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020).

Tabla 1. Dimensiones del diseño de aprendizaje en línea

Dimensiones	Características
Modalidad	En línea completo
	Blended (en línea entre 25 a 50%)
	Web-enabled
Ritmo	Ritmo personal
	Ritmo determinado por la clase de grupo
	Combinado (por la clase, con algo de ritmo personal)
Proporción de estudiantes a docentes	<35 a 1
	36 a 99
	100-999 a 1
	>1,000 a 1
Pedagogía	Exposición
	Práctica
	Exploratoria
	Colaborativa
Función de las evaluaciones en línea	Determinar si los estudiantes están listos para el nuevo contenido
	Decir al sistema cómo apoyar al estudiante (instrucción adaptativa)
	Dar al estudiante y al docente información sobre el estado de aprendizaje
	Fuente para calificación
	Identificar los estudiantes en riesgo de perder/fallo
Función del docente en línea	Instrucción activa
	Presencia pequeña online
Rol del estudiante en línea	Ninguna
Sincronía de la comunicación en línea	Escuchar o leer
	Completar problemas o responder preguntas
	Explorar simulación o recursos
	Colaborar con los compañeros
	Solo asincrónico
	Solo sincrónico
	Una mezcla de ambos

Fuente: traducido de (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

Estas dimensiones incluyen

- La modalidad y la forma de comunicación

La modalidad puede ser usar las herramientas digitales para complementar la educación tradicional, ejecutar el programa totalmente en línea, o usar una combinación de ambos métodos. La modalidad *Web–enabled*, o facilitada por la red, es aquella en la que las clases son presenciales y el sistema en línea se usa como apoyo para intercambio de información y tareas. La comunicación puede ser sincrónica (en tiempo real) o asincrónica. Para estudiantes de postgrado, que trabajan, estudian y tienen responsabilidades familiares, la modalidad asincrónica puede ser más flexible que la sincrónica. Para este grupo, la educación en línea les evita los problemas de tráfico y estacionamiento que conlleva la asistencia a clases presenciales. Desventajas de la educación totalmente en línea incluyen el riesgo de sufrir soledad virtual y una menor capacidad de desarrollar habilidades interpersonales, o de realizar prácticas que requieren contacto físico con otros seres humanos.

- El ritmo al cual el estudiante avanzará en el curso ya sea individual o con el grupo. Tener una velocidad personalizada para el aprendizaje también es ventajoso para el estudiante adulto que trabaja.

- La cantidad de estudiantes por docente, el grado de interacción entre docentes y estudiantes y entre estudiante–estudiante.

El tamaño de la clase afecta la capacidad del docente de hacer actividades sincrónicas de práctica o de establecer realimentación personalizada. Existe variedad de recursos abiertos de aprendizaje que son masivos o gratuitos, en los que no hay presencia docente, sino que la calificación es automática y cursos donde el instructor está más presente en el proceso. Sin embargo, existe evidencia que demuestra que la participación del grupo en el proceso de enseñanza–aprendizaje mejora los resultados académicos y de aprendizaje en la educación

asincrónica. (Gayman, Hammonds y Rost, 2018)

Rol del estudiante y metodología de enseñanza

El rol del estudiante en el aprendizaje se relaciona con la metodología de enseñanza. Aprendizaje pasivo se refiere a actividades como escuchar conferencias o clases magistrales, leer documentos o memorizar conceptos. Aprendizaje activo es aquel que requiere que el estudiante se involucre, responda e interactúe con el contenido, el docente o los compañeros, ejercite sus capacidades de análisis y síntesis, practique su capacidad de resolución de problemas y de toma de decisiones y desarrollen una cultura de investigación científica. (Prado, 2018)

El uso de videoconferencias en línea, como herramienta principal o única de aprendizaje, puede ser desventajoso para los resultados educativos, puesto que son herramientas didácticas pasivas, en las que la retención de los conocimientos es mínima (Gómez-Ejerique y López-Cantos, 2019). Incluso en las conferencias sincrónicas, el estudiante puede desconectar su audio y video y el docente no sabe cuál es su grado de atención, o qué actividades distractoras pueden afectar su capacidad de retención.

Características cognitivas y grabación de clases magistrales

Una característica esencial de la cognición humana es que las informaciones visuales y auditivas se procesan en distintos canales especializados. El lenguaje visual o verbal se procesa en el circuito fonológico, un componente de la memoria de trabajo, mientras que la información visual no textual se procesa en el componente visual–espacial. Por esta razón es aconsejable distribuir la carga cognitiva entre ambos canales, visual y auditivo. (van der Zee, Admiraal, Paas, Saab y Giesbers, 2017)

Por ejemplo, si un video contiene narración, texto y subtítulos, los tres elementos se procesan en el

circuito fonológico, lo que puede causar sobrecarga cognitiva si la complejidad visual–textual de la información en el video es alta. De estos hechos puede extraerse que, para evitar la sobrecarga cognitiva, es conveniente quitar de las presentaciones la información irrelevante para los objetivos de aprendizaje, evitar presentar muchos conceptos de forma simultánea y segmentar la información, presentándola visualmente al mencionarlas en la narración. (Van der Zee, Admiraal, Paas, Saab y Giesbers, 2017)

Atención y distractores para los videos de clases magistrales

El 50% de los estudiantes que ven una conferencia grabada en línea la apagan en unos cinco minutos y aproximadamente 80% (de quienes no la apagan) ya no las están observando a los 10 minutos. Problemas que generan falta de atención durante clases o videos magistrales incluyen el enviar textos a otras personas, *multitasking* o realizar múltiples tareas o abrir varias ventanas en la web. El fenómeno de *mind wandering* (divagar en la mente), que puede o no ser intencional, se relaciona con la duración de las clases magistrales: el reto de mantener la atención por periodos extendidos tiene un costo sobre las capacidades de atención y motivación (Wilson, Martin, Smilek y Risko, 2018).

Las distracciones más comunes que los estudiantes experimentan incluyen el escuchar música, ver televisión, usar un teléfono celular o usar la internet, o el ruido causado por los compañeros en las actividades presenciales. El uso de medios sociales al estudiar se correlaciona negativamente con el promedio de calificaciones. Las tareas numéricas se completan con más facilidad en silencio que con condiciones de ruido.

Para los estudiantes que ven videoconferencias, los distractores como conversar, participar en redes sociales, enviar texto por el teléfono celular, ver un video, jugar un juego de computadora o doblar la ropa pueden reducir las calificaciones en un 15 a 30%. A pesar de que estos factores que comprometen el invo-

lucramiento del estudiante en la clase ocurren en la interacción cara a cara, la presencia social y el compromiso emocional con el docente y los demás asistentes hace que los estudiantes presten atención con más facilidad en las clases magistrales presenciales que en las clases en línea (Blasiman, Larabee y Fabry, 2018).

Observar los videos a una velocidad mayor no afecta significativamente la comprensión del estudiante. Sin embargo, hay evidencias que sugieren que una mayor velocidad de habla puede despertar a la persona, pero se disfruta menos al escucharla, aumenta los niveles de ansiedad del estudiante y le hace percibir que requiere un mayor esfuerzo metacognitivo (aunque la comprensión no se afecta significativamente). (Wilson, Martin, Smilek y Risko, 2018)

La función de las evaluaciones en la educación online

El primer paso al diseñar la evaluación del aprendizaje es cuestionarse sobre las metas de evaluación, a partir de los objetivos de aprendizaje: si los resultados servirán únicamente con fines de promoción, o para detectar estudiantes con bajo rendimiento, para documentar el nivel de memorización de conceptos, o para evaluar si hay un cambio en la capacidad de resolución de problemas o en la capacidad de aplicar los conocimientos teóricos a la práctica profesional. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

De forma rutinaria, en la educación en línea se toman precauciones para evitar el *copy-paste*, prevenir que el estudiante tenga los textos abiertos a la hora de hacer los exámenes, o evitar que pueda conectarse con otras personas para responder el examen. Los LMS tienen la capacidad de barajar las respuestas en los cuestionarios y de colocar preguntas aleatorias para evitar fraude en la evaluación. A pesar de todas estas medidas, el diseño de las evaluaciones necesita estar orientado a comprobar el aprendizaje en niveles cognitivos más altos que la simple memorización, lo cual requiere de capa-

citación docente para la formulación de preguntas adecuadas y que la forma de evaluar sea congruente con los objetivos de aprendizaje.

Requisitos importantes para la evaluación del aprendizaje en línea incluyen la formulación clara de objetivos, contar con rubricas para calificar la participación, tareas y trabajos, alinear los contenidos y experiencias de aprendizaje a los objetivos y a la forma de evaluar, informar a los estudiantes de las metas temporales y prepararse para brindar retroalimentación oportuna y eficaz (Tanis, 2020).

Por otro lado, las evaluaciones de un curso en línea no son comparables a las de un curso presencial, porque los cursos *online* son influenciados por el LMS en que se transmiten y por la forma en que el estudiante interactúa con estas herramientas para aprender. Estas diferencias hacen que las evaluaciones tradicionales de los cursos en línea no tengan niveles adecuados de validez y significancia. La recomendación actual es no utilizar esos datos con fines de promoción docente, ni confiar en que sean indicativos del éxito de la enseñanza remota de emergencia. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

Conclusiones

La educación superior se enfrenta a una crisis sin precedentes. La necesidad de migrar de emergencia hacia la educación a distancia ha requerido una gran inversión de tiempo y recursos por parte de instituciones y docentes y ha generado nuevas necesidades, cambios y preocupaciones para los estudiantes y sus familias. (Bansal, 2020; Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020; Unesco, 2020)

A pesar de que la educación en línea está disponible desde hace varias décadas, que cuenta con dimensiones, principios y estándares de calidad bien establecidos (Tanis, 2020) y que se ha documentado su eficacia para lograr el aprendizaje (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020), la educación presencial es el método preferido de enseñanza en la mayoría de las universidades de prestigio en todo

el mundo. (Bansal, 2020).

La necesidad de cambio puede ser un estímulo positivo para que las instituciones y los docentes de educación superior usen los conocimientos existentes sobre la transición de la educación presencial a la educación remota de emergencia, para luego migrar hacia una educación en línea de la mejor calidad posible, sin caer en la trampa de quedarse en la metodología de emergencia o considerarla como una solución permanente. Es altamente posible que estas etapas de transición generen un nuevo modelo de educación superior, en el que la educación en línea podría tener un papel más relevante que el que ha tenido hasta ahora en el ámbito universitario.

Referencias bibliográficas

- Bansal, S. (8 de May de 2020). "Impact of the COVID-19 pandemic on education, Rise of Online Teaching Learning process & Effects on Health of kids". SSRN (*Online*). doi:http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3595971

- Bao, W. (2020). "COVID -19 and online teaching in higher education: A case study of Peking University". *Hum Behav & Emerg Tech, 2,* 113-115. doi:DOI: 10.1002/hbe2.191

- Blasiman, R., Larabee, D., & Fabry, D. (2018). "Distracted students: A comparison of multiple types of distractions on learning in online lectures". *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology,* 4, 222-230. doi:http://dx.doi.org/10.1037/stl0000122

- Gayman, C., Hammonds, F., & Rost, K. (2018). "Interteaching in an asynchronous online class". *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology, 4,* 231-242. doi:http://dx.doi.org/10.1037/stl0000126

- Gómez-Ejerique, C., & López-Cantos, F. (2019). "Application of innovative teaching - learning methodologies in the classroom. Coaching, flipped classroom and gamification. A case study of success". *Multidisciplinary Journal for Education, Social and Technological Sciences, 6*(1), 46-70. doi: https://doi.org/10.4995/muse.2019.9959

- Hodges, C., Moore, S., Lockee, B., Trust, R., & Bond, A. (2020). "The difference between Emergency Remote teaching and Online Learning". *Educause Review* (*Online*). Obtenido de https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning

- Kasim, N., & Khalid, F. (2016). "Choosing the right Learning Management System (LMS) for the Higher Education Institution Context: A Systematic Review". *iJET, 11*(6), 55-61. doi:http://dx.doi.org/10.3991/ijet.v11i06.5644

- Prado de Nitsch, F. (Noviembre de 2018). "Aprendizaje, enseñanza y desarrollo del pensamiento científico". *Revista de Educación en Ciencias de la Salud* (RECS), 15(2). Obtenido de http://www2.udec.cl/ofem/recs/

- Tanis, C. J. (2020). "The seven principles of online learning: Feedback from faculty and alumni on its importance for teaching and learning". *Research in Learning Technology, 28*(2319), 1-25. doi:http://dx.doi.org/10.25304/rlt.v28.2319

- The Boston Consulting Group. (2018). *Making digital learning work. Success strategies from six leadin universities and community colleges.* Boston.

- UNESCO. (2011) *Unesco ICT competency framework for teachers*. Paris: UNESCO.

- UNESCO. (15 de May de 2020). COVID-19 *Educational Disruption and Response.* Obtenido de https://en.unesco.org/covid19/education-response

- Van der Zee, T., Admiraal, W., Paas, F., Saab, N., & Giesbers, B. (2017) "Effects of subtitles, complexity, and language proficieincy on learning from online education videos". *Journal of Media Psychology, 29*(1), 18-30. doi:DOI: 10.1027/1864-1105/a000208

- Wilson, D., Martin, L., Smilek, D., & Risko, E. (2018). "The benefits and costs of speed watching video lectures". *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology, 4*(243 - 257). doi:http://dx.doi.org/10.1037/stl0000127

Violencia contra las mujeres y COVID-19... la doble pandemia en Guatemala

María Lucrecia
Vicente Franco

Resumen

Este trabajo es una iniciativa para describir el proceso de encuentro entre dos pandemias. Se refiere a grandes rasgos al contexto internacional, para luego explicar las diferentes acciones desarrolladas en Guatemala para la contención de la epidemia del COVID-19. Seguidamente se revisa la problemática que Guatemala arrastra sobre la violencia contra las mujeres, y como estas convergen en un contexto en donde se establecen condicionantes que exacerban la violencia en los hogares. Se explican las acciones promovidas por el sector gubernamental y las organizaciones de mujeres que atienden a las sobrevivientes de violencia, con el propósito de denunciarla y visibilizarla. Debido a las restricciones de la libre locomoción y del acceso limitado a los servicios básicos de comunicación, se exploran otras opciones para denunciar estos delitos. Se admite que la denuncia no siempre implica romper con el círculo de la violencia, porque las mujeres no cuentan con recursos físicos, económicos y emocionales adecuados para irse de la casa. Asimismo, se evidencia que los agresores no tienen voluntad, ni buscan apoyos integrales para canalizar la violencia, sus pensamientos y emociones. El artículo finaliza con una propuesta concreta para la elaborar una política integral para la prevención, atención y seguimiento de la violencia contra las mujeres, en situaciones emergentes, crisis y desastres, con carácter de urgencia nacional.

Palabras clave

Violencia contra las mujeres, COVID-19, pandemia, confinamiento, política pública.

Abstract
This essay arises as an initiative to describe the process of encounter between two pandemics. It refers broadly to the international context, to then explain the different actions carried out in Guatemala to contain the COVID-19 epidemic. Next, a review is made of the problems that Guatemala has with regard to violence against women; and how these converge in a context where conditioning factors are established that exacerbate domestic violence. The actions promoted by the government sector and women's organizations that care for survivors of violence are explained, with the purpose of denouncing and making it visible. Due to restrictions on free locomotion and limited access to basic communication services, other options to report these crimes are explored. It is admitted that denunciation does not always imply breaking with the circle of violence, because women do not have adequate physical, economic and emotional resources to leave the house. Likewise, it is evident that the aggressors do not have the will, nor do they seek comprehensive support to channel violence, their thoughts and emotions. The article ends with a concrete proposal to develop a comprehensive policy for the prevention, care and monitoring of violence against women, in emerging situations, crises and disasters, with a national urgency.

Keywords
Violence against women, COVID-19, pandemic, lockdown, Public politics

Introducción

La escritura del artículo surgió de la reflexión de la autora, a través de la lectura de información proporcionada por organismos internacionales en salud, organizaciones feministas internacionales, organizaciones de mujeres, organismos especializados de género o de las mujeres, gubernamentales y de cooperación en Latinoamérica y en Guatemala. Por medio de las redes sociales se inicia con la reflexión, el estudio y la promoción de espacios académicos, para realizar el análisis de género y la pandemia del COVID-19; y cómo afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres en los diferentes ciclos de la vida.

El estudio y análisis de la pandemia del COVID-19 se realizaba, en un inicio, desde la perspectiva de la salud, pero de una manera tradicional, occidental, limitando el desarrollo de nuevas propuestas de estudio que brindan un espectro más amplio e inclusivo. En este caso es de resaltar el aporte del feminismo –como comunidad epistémica– que ha bridando las categorías de género y la interseccionalidad, para el estudio de la realidad y las diversas problemáticas que afectan a las mujeres.

El resultado ha sido que las universidades públicas a nivel internacional, a través de los centros, institutos o unidades de género, así como de redes y coordinaciones, con la participación de organismos internacionales a favor de las mujeres, así como del sector gubernamental a cargo de las políticas de las mujeres y de género, promovieron espacios para el estudio, la reflexión, el conocimiento del contexto actual, las diferentes miradas interdisciplinarias y la elaboración de propuestas que coadyuven a la prevención y atención, de manera integral, de las dos pandemias: COVID-19 y la violencia contra las mujeres.

Aunado al aporte que han brindado estos espacios académicos, y de la experiencia de la autora, surge la recomendación de elaborar una **Política integral para la prevención, atención y seguimiento de la violencia contra las mujeres en situaciones emergentes, crisis y desastres con carácter de urgencia nacional.** La misma debe ser elaborada de manera participativa por los diversos sectores de la sociedad guatemalteca.

Confinamiento y violencia

El año 2020 inicia con la alarmante pandemia COVID-19 en Europa y Latinoamérica, que obliga a los países a implementar diferentes formas de atención a la misma. A partir de acá, se empieza a visibilizar públicamente la violencia que viven las mujeres, niñez y juventud en sus hogares, debido al aislamiento, confinamiento y cuarentena establecidos por los gobiernos

como medidas de contención para evitar la propagación de la enfermedad.

Se inicia todo un proceso de trabajo integral, medidas de protección, atención y apoyo jurídico para las víctimas de violencia. Sin embargo, en algunos países como es el caso de México, los feminicidios están a la orden del día. La información es reportada a través de las páginas de Facebook institucionales de organizaciones de mujeres, quienes son las primeras en monitorear y denunciar los hechos de violencia. Luego son los organismos internacionales como ONU Mujeres, la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que inician el proceso de exhortar a los Estados miembros a realizar acciones, para la atención de la violencia contra las mujeres en el marco de la crisis provocada por el COVID-19.

Para el caso de Guatemala es importante mencionar que la problemática de la violencia contra las mujeres ha sido abordada por parte del Estado guatemalteco y de organizaciones pioneras en la atención, como lo son el Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM) y la Red de la No Violencia contra la Mujeres (REDNOVI) que han impulsado diversos programas de atención integral y promovido un marco jurídico y político nacional armonizado con el internacional. También programas de sensibilización, formación y capacitación, investigación y producción de información estadísticas para visibilizar la magnitud de la problemática, con insumos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio Público (MP), Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y de la Policía Nacional Civil (PNC), así como la creación de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI) y políticas públicas, incluyendo los instrumentos de reciente publicación, como es el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PLANOVI 2020-2029).

En el año 2002 la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su informe global sobre salud y

violencia, declaró la violencia como una pandemia, la cual requiere que los Estados a nivel mundial realicen diversas acciones para prevención, atención y sanción de la misma.

Otro hecho histórico, que enfatiza la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública a nivel mundial, ocurrió en 2016 (14 años después de la Declaración de OMS) cuando en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas declaró:

> Por fin en el mundo se reconoce cada vez más que la violencia contra las mujeres y las niñas es una violación de los derechos humanos, una pandemia de salud pública y un grave obstáculo para el desarrollo sostenible. Sin embargo, todavía podemos y debemos hacer mucho más para que esta toma de conciencia se traduzca en unas medidas de prevención y de respuesta significativas (Ban, 2016).

Sin embargo, del año 2000 al 2020 se registran en Guatemala 12 mil 166 muertes violentas de mujeres (GGM, 2020), y de enero a abril de este año se han contabilizado 166 víctimas, de las cuales 54 son femicidios. Por su parte, el MP registras 55 denuncias diarias por violencia contra las mujeres, en sus diferentes manifestaciones, como lo son: física, psicológica, económica, social, intrafamiliar y sexual.

Asimismo, por la Alerta Isabel-Claudina, se reportan tres mujeres diarias desaparecidas. La PNC reporta 7,942 denuncias por violencia intrafamiliar. Los departamentos de mayor incidencia en muertes violentas de mujeres son Guatemala, Escuintla e Izabal. Es en este contexto nacional como se vincula la otra pandemia del COVID-19.

Guatemala y COVID-19

A inicios del mes de marzo se decreta el estado de calamidad por parte del gobierno, limitando concentraciones de personas y se prohíben toda clase de espectáculos públicos, reuniones y eventos.

La epidemia del COVID-19 fue anunciada oficialmente por el presidente de la República el 13 de marzo, cuando se registra el primer caso de un joven de 27 años, que vino el 12 de marzo a Guatemala, después de un viaje desde Madrid. A continuación se viene una serie de disposiciones gubernamentales para la contención y atención, tomando como puntos de referencias los lineamientos de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

El gobierno central, a través de cadenas nacionales por radio, televisión y redes sociales va brindando información sobre: a) Plan de contención, emisión de acuerdos y leyes, indica cuáles serán las medidas a tomar en cuanto a la seguridad, movilidad, circulación. b) información sobre casos en Guatemala, también sobre los servicios de salud, cómo se estaba atendiendo, sobre los insumos con que se cuenta, la creación de hospitales temporales especializados, sobre el impacto económico y los proyectos de ayuda.

Por otro lado, se da la gestión en el Congreso de la República para la aprobación de préstamos millonarios para hacer frente a la pandemia.

El encuentro de la doble pandemia en Guatemala, violencia contra las mujeres y COVID-19, permite visibilizar que, debido a las medidas de contención sin un análisis desde la perspectiva de género feminista ni interseccional, se vulneran los derechos humanos de las mujeres, pueblos indígenas, niñez, adolescencia, personas de tercera edad y comunidad de la LGTB+.

A medios de abril, en conferencia de prensa, el presidente de la República de Guatemala, Dr. Alejandro Giammattei, reconoce que las mujeres están viviendo violencia intrafamiliar debido a las condicionantes para la contención del COVID-19, con un aumento de denuncias de la violencia contra las mujeres. Por lo mismo, exhorta a las mujeres a denunciar estos delitos.

Se inicia el proceso de visibilización de los riesgos por los condi-

cionantes establecidos, como lo son el aislamiento social, distanciamiento, y la cuarentena que ponen en riesgo la seguridad y la vida de las mujeres, como de la niñez, juventud y personas de la tercera edad al estar en casa y se inician los ciclos de violencia.

Esto lleva a formar una campaña por parte del Sistema de Naciones Unidas a nivel internacional y con representación nacional, instituciones gubernamentales y de organizaciones de mujeres y feministas, exhortando a que se rompa el silencio y que las mujeres denuncien los diferentes hechos de violencias que se están viviendo. A través de las redes sociales (Facebook, WhatsApp, Instagram,) se indica a las mujeres cómo denunciar, a dónde acudir para recibir la atención especializada.

Por último, pero no por ello menos importante, fue la campaña de sensibilización a la denuncia por parte del Sindicato de Trabajadores de la Universidad de San Carlos de Guatemala (STUSC) a través de su página de Facebook, que promovió la denuncia de los hechos de violencia contra las mujeres en Guatemala.

Consideraciones

- Es importante reconocer que desde hace más de tres décadas en Guatemala se ha venido impulsado diversas acciones para la prevención, atención, y sanción de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, persiste la falta de coordinación interinstitucional, se duplican esfuerzos, falta de fortalecimiento a la CONAPREVI, se recortan los presupuestos, falta de formación de los funcionarios públicos en cuento a la planificación pública y la operativa de las políticas públicas de manera integral. Entre otros aspectos a enunciar.

- Otro actor clave es el Congreso de la Republica, que tiene dentro de sus actividades la aprobación de iniciativas de ley y presupuestos de emergencia nacional. Esta pandemia ha visto vulnerada la asignación presupuestaria como prioritaria para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), mermando con ello la capa-

cidad para brindar una atención de calidad y calidez a la población guatemalteca.

- En junio de 2018, con la erupción del volcán de Fuego, se visibilizó la falta de acciones estratégicas para la atención de la violencia contra las mujeres en situaciones de crisis o desastres. El MSPAS no cuenta con recursos ni políticas especializadas para hacerle frente a esa problemática pública.

- Asimismo, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) se vio limitada y falta de condiciones para impulsar acciones para abordar la violencia contra las mujeres, en el marco de situaciones de desastres. Aunque cuenta con la oficina de género, fueron las organizaciones de mujeres las que, de manera coordinada con esta instancia, trabajaron para brindar lineamientos institucionales y hacer frente a esta situación a nivel local, departamental y nacional.

- Otro aspecto importante es visibilizar la capacidad de las organizaciones de mujeres, a nivel nacional, para atender y promover acciones de atención, acompañamiento y denuncia de la violencia contra las mujeres en situaciones de crisis y desastres, con el apoyo de organismos internacionales que tienen presencia en Guatemala. Lamentablemente en el Estado guatemalteco, debido a la falta de visión, la burocracia tarda mucho en atender este tipo de situaciones emergentes.

- La Universidad de San Carlos de Guatemala, como única universidad pública, ha emitido una serie de comunicados en las cuales propone al gobierno acciones más asertivas, promueve estudios e investigación, plantea propuestas de solución en salud y ambiente, presenta iniciativas de ley y toma de decisiones del gobierno actual en cuanto a las medidas de atención de la pandemia COVID-19. Recientemente se pronunció en cuanto a la problemática de la violencia contra las mujeres en Guatemala. Sin embargo, dentro de esta casa

de estudios no se han promovido acciones específicas para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres universitarias; tampoco el Consejo Superior Universitario ha aprobado la Política Universitaria para la Seguridad Integral, Democrática y el Respeto a los Derechos Humanos, entregada en noviembre de 2019.

Recomendación

- Con base en la experiencia que ha vivido Guatemala con las crisis y desastres naturales, es imperante que CONAPREVI, la Secretaría Presidencial de la Mujer CONRED, SEGEPLAN, el MSPAS, el Instituto Universitario de la Mujer de la USAC "Licda. Miriam Ileana Maldonado Batres", con la participación de las organizaciones de mujeres especializadas en el abordaje de la violencia contra las mujeres en Guatemala y con representantes de la OPS, ONU Mujeres y otros mecanismos internacionales con sede en el país, formen una mesa técnica para elaborar una **Política integral para la prevención, la atención y seguimiento de la violencia contra las mujeres en situaciones emergentes, crisis y desastres, con carácter de urgencia nacional.**

Referencias bibliográficas

Ban Ki-Moo. (2016). *Mensaje del Secretario General con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. 25 de noviembre de 2016. Accesible en https://www.un.org/es/sg/messages/2016/endviolenceday2016.shtml

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. (2020). *Consultas sobre COVID-19*. Accesible en https://conred.gob.gt/site/7861

Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer. (2018). *Plan Estratégico CONAPREVI 2018-2022*. Guatemala: ONU. Accesible en https://guatemala.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20CONAPREVI.pdf

Grupo Guatemalteco de Mujeres. (2020). *Estadísticas VCM y femicidio*. Accesible en http://ggm.org.gt/

Ministerio Público / Observatorio de las Mujeres. (2020). Portal estadístico. Accesible en http://observatorio.mp.gob.gt/portal-estadistico/

Catástrofe, soberanía monetaria y financiamiento post-pandémico: una digresión fiscal-monetaria[1]

Edgar Balsells[2]

Resumen

El presente artículo se constituye como una avanzada de la investigación aprobada por el Consejo Superior Universitario, y ejecutada a través de la Dirección General de Investigación –DIGI- sobre el tema que lleva como título: "La respuesta estatal de salud pública y las políticas económicas y sociales frente a la pandemia COVID-19 en Guatemala: análisis crítico y propuestas para fortalecer las políticas públicas y la acción política del Estado". Lo asignado a este escribiente, y al IPNUSAC, ha sido lo relativo a los programas vinculados con el empleo y la mitigación de la crisis en la esfera privada, principalmente trabajadores formales y emprendedores y propietarios de pequeñas y medianas empresas. Se parte desde la óptica macroeconómica y fiscal con una perspectiva de política monetaria y financiera, resaltando el replanteamiento que a nivel de herramientas de política en el mundo está de nuevo acudiendo a escuelas heterodoxas vinculadas con renovadas visiones de política monetaria y suplantando los viejos esquemas monetaristas por ideas agresivas incluso afines a la denominada "Teoría Monetaria Moderna", vigente hoy en los Estados Unidos de América y de difusión y primeras aplicaciones diversas en América Latina y Europa.

Palabras clave

Teoría Monetaria Moderna, Economía para la gente, inclusión económica, empleo, protección social, economía heterodoxa.

1. Aclaración. La Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC- a través de la Dirección General de Investigación –DIGI- el pasado 10 de abril, convocó a profesionales, docentes e investigadores que laboran en la Casa de Estudios Superiores; así como, a los estudiantes de sus distintas unidades académicas, a participar en esta convocatoria, con iniciativas que coadyuven a comprender y/o mitigar el impacto de la pandemia COVID-19. La convocatoria se llamó USAC Frente al COVID-19 y emitió una invitación a elaborar propuestas en distintas áreas, de esa cuenta un equipo de expertos en disciplinas sociales elaboró una propuesta denominada "La respuesta estatal de salud pública y las políticas económicas y sociales frente a la pandemia de la COVID-19 en Guatemala: análisis crítico y propuestas para fortalecer las políticas públicas y la acción política del Estado", propuesta desarrollada dentro del área social humanística. La mencionada propuesta fue aprobada por el Consejo Superior Universitario en el punto SEXTO, inciso 6.1 del acta No. 20-2020 de fecha 20 de mayo de 2020 y por eso se hace necesario mencionar que este escrito constituye un avance de la investigación que actualmente se realiza.

2. Agradecimiento a Whitney Valenzuela por su apoyo en la búsqueda de información

Abstract
This article is constituted as an advance of the research approved by the Higher University Council, and executed through the Directorate General for Research – DIGI – on the subject that has the title: "The State response to public health and economic and social policies to the COVID-19 pandemic in Guatemala: Critical analysis and proposals to strengthen public policies and political action by the State". The allocation to this scribe, and to IPNUSAC, has been to programs related to employment and crisis mitigation in the private sphere, mainly formal workers and entrepreneurs and owners of small and medium-sized enterprises. It is based on a macroeconomic and fiscal perspective with a monetary and financial policy perspective. Highlighting the rethinking that at the level of policy tools in the world is again coming to heterodox schools linked to renewed monetary policy visions and supplanting old monetarist schemes with aggressive ideas even akin to the so-called "Modern Monetary Theory", current today in the United States of America and broadcast and first diverse applications in Latin America and Europe.

Keywords
Modern Monetary Theory, Economy for People, Economic Inclusion, Employment, Social Protection, Unorthodox Economics.

"La pandemia ha acelerado un repensamiento de la macroeconomía que no está muy claro hacia dónde se direcciona".
The Economist, "Starting over again", 25 de julio, 2020

I. Una digresión sobre política monetaria y fiscal de los nuevos tiempos para comprender los decretos de ampliación presupuestaria.

"Los gobiernos pueden hoy gastar como les plazca. Ello presenta oportunidades y grandes peligros".
The Economist, "Free Money", 25 DE julio de 2020

A raíz del ataque de la pandemia, el Congreso se apresura a configurar y aprobar una serie de decretos que son paradigmáticos en la historia democrática porque incluso apelan y abren los candados impuestos por la reforma al artículo 133 de la Constitución Política, relativo al Banco de Guatemala y la Junta Monetaria y el financiamiento al fisco, el que fue impulsado por

un grupo de tecnócratas y políticos afines al afianzamiento de la autonomía del banco central, aprovechando la oscuridad del punto y un ambiente de reformas constitucionales en 1993 que nada tenía que ver con los tópicos de la política económica o fiscal.

El fisco de hoy, contrario a la crisis 2008-2009, está inundado de Quetzales, e incluso adicionalmente a los decretos de ampliación presupuestaria, la Junta Monetaria se encuentra en plena discusión si accede a un nuevo financiamiento extraordinario proveniente del Fondo Monetario Internacional, el que ha sido solicitado por el actual Ministro de Finanzas Públicas.[3]

El préstamo del FMI por un total de US$594 millones que se otorgaría en condiciones favorables, ha ocasionado la reticencia de algunos miembros de la Junta Monetaria en virtud de los niveles críticos de eficiencia y ejecución del gasto público, principalmente en relación a la baja ejecución del propio gasto sanitario que es el que ha iniciado, con una Ley de Emergencia, los movimientos financiero/fiscales que analizaremos en el presente artículo.

Cabe mencionar que es en el seno del Congreso de la República en donde los investigadores encontramos el mejor arsenal de información sobre la ejecución del gasto, y ha sido precisamente el pasado miércoles 6 de agosto cuando el diputado Carlos Barreda quien se ha erigido como uno de los protagonistas en el control de los programas sociales y del empleo, y que ha cuestionado a la actual Ministra de Salud Pública, Amelia Flores, sobre la baja ejecución del gasto de su cartera, equivalente a un 42 por ciento cerrado el mes de julio, mientras que en el programa 94 que mide la ejecución COVID-19, la Ministra del ramo únicamente lleva una ejecución del 16.8 por ciento.

3. elPeriódico 06/08/2020

Durante mucho tiempo, los tecnócratas y pensadores del establishment se han jactado del bajo nivel de endeudamiento público, por mucho tiempo cercano a un 25 por ciento del producto, mientras que en unos pocos meses, la cartera de Finanzas Públicas, al frente de Álvaro González Ricci ha levantado tal indicador hacia un 33.1 por ciento, siendo que de acuerdo a los conservadores estándares del medio, llegar a un 40 por ciento sería un umbral prohibido y profanado con respecto a la ortodoxia monetaria que priva.

Las modalidades del financiamiento FMI se aproximan de buena forma a las características de los financiamientos de emergencia que abordaremos en este trabajo, impulsados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias, y se denomina "*Instrumento de Financiamiento Rápido*" (IFR). Implementado para apoyar a los países durante la pandemia. Acudiendo a la historia inmediata luego de los primeros préstamos de apoyo presupuestario, impulsados durante el gobierno de Jorge Serrano Elías, el fisco viene haciendo uso reiterado de los financiamientos de apoyo presupuestario, hoy con el argumento de la caída de los ingresos tributarios, cuya brecha cerrará en más de Q3 mil millones, tal y como ha sido anunciado por el propio Superintendente de Administración Tributaria, Marco Livio Díaz, en los talleres de presupuesto abierto.

Uno de los financiamientos más novedosos y paradigmáticos se refiere al contenido en el Decreto 13-2020 y que ordena la compra de bonos públicos por parte del Banco de Guatemala que nos retrotrae a la época de las reformas constitucionales de 1,993 cuando se diseñó y se introdujo un candado con respecto al financiamiento del banco central al fisco.

De la época de tal reforma constitucional al presente mucha agua ha corrido bajo el puente y no precisamente cristalina. Recordemos que en la era De León Carpio, quien sucede a Serrano Elías y propicia una depuración del Congreso de la República y la reforma constitucional mencionada, el Gabinete Económi-

co es conducido bajo la égida de Ana de Molina, estando en el Ministerio de Economía Eduardo González Castillo, un prominente banquero de ese tiempo, miembro de la familia propietaria de BANCAFÉ, quien hoy lucha por su libertad provisional, luego de estar azotado por juicios penales y prisión derivado precisamente de la alquimia financiera y los fraudes bancarios que vienen de la etapa de la liberalización financiera, y de libertinajes y maniobras especulativas, sin la necesaria regulación, emprendida a partir del gobierno de Vinicio Cerezo.

El equipo de Ramiro De León recibe la herencia tecnocrática y los amplios logros de la tecnocracia económica de Jorge Serrano, siendo uno de los principales, la reforma constitucional al artículo 133 de la Constitución, cuya redacción final fue aprobada el 17 de noviembre de 1993, y reza de la siguiente manera:

> *"Artículo 133. Junta Monetaria. La Junta Monetaria tendrá a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y velará por la liquidez y solvencia del sistema bancario nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento del ahorro nacional.*
>
> *Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, o a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias.*
>
> *Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en caso de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados*

que integran el Congreso a solicitud del Presidente de la República."

Cuando analizamos en retrospectiva esta involutiva y peligrosa reforma, a la luz de los cambios de hoy, que buscó ponerle candados a un proceso que en los países desarrollados se ejecuta de forma diaria sin mayores sobresaltos, bien vale ponerle atención a las entrevistas entresacadas de la tesis doctoral de este escribiente. Por ejemplo, en relación al tema, el experto en banca central y asesor por mucho tiempo de la Asociación Bancaria Nacional expresó lo siguiente:

> Me parece una pésima decisión, tal medida está estipulada en leyes ordinarias de unos pocos países en el mundo, pero tan sólo en Guatemala y en algunos países africanos ha llegado a constitucionalizarse (…) en el tiempo de discusión de tal medida yo estaba trabajando en el Banco Mundial, y el banco se oponía a la misma. Sin embargo, el Fondo Monetario Internacional la impulsó, conjuntamente con personeros de alto nivel del Banco de Guatemala, del gobierno y algunos protagonistas del sector privado.
>
> Dentro del Banco de Guatemala quienes la impulsaron más acuciosamente fueron sus autoridades principales en ese tiempo, junto al Ministro de Finanzas Públicas de turno, quien participó activamente en el Congreso en la redacción y discusión de la medida y en la redacción y discusión de diversas medidas fiscales.

Particularmente participé en diversos foros en Guatemala previniendo sobre todo al sector privado y a los círculos oficiales del peligro de una medida extrema pero la influencia de los altos tecnócratas pudo más que las recomendaciones y advertencias de varios guatemaltecos y del propio Banco Mundial. (Balsells, 2012, págs. 193-194).

Le dedicamos espacio a ese hecho histórico porque han sido

de nuevo varios personajes de ese tiempo, muy afines al partido político CREO del que ha formado parte el actual Ministro de Finanzas Públicas, Álvaro González Ricci, quienes lo han asesorado para tocar las puertas del Congreso y abrir el chorro del financiamiento público ante el advenimiento de una catástrofe: la pandemia COVID-19.

Como veremos más adelante, el Decreto Número 13-2020 que financia los programas sociales y los del empleo ha apelado a la Presidencia y al Congreso de la República para autorizar un financiamiento de la banca central al fisco por Q11 mil millones. Y nos preguntamos ¿Cuántas catástrofes y/o desastres públicos agobian a la Guatemala de hoy? En tal sentido, el dejar esa responsabilidad y modalidad usual de financiamiento a mandatarios del Organismo Ejecutivo futuros y parlamentarios, que poco entienden de la emisión monetaria y sus variables, no es más que una desatinada idea que data precisamente de la era de la ortodoxia del ajuste estructural. Han pasado 27 años para darnos cuenta a nivel colectivo, por qué entidades como la propia Reserva Federal –FED- nunca abrazó la idea de los férreos controles monetarios y el cierre del acceso a los fondos de la emisión de moneda, que de no ser por la FED y las flexibilidades que posee el Departamento del Tesoro estadounidense la crisis financiera mundial de 2008-2009 habría sido apocalíptica.

De acuerdo con Stephanie Kelton (2020), una ponente de la hoy conocida como Teoría Monetaria Moderna –TMM- otras entidades pueden crear instrumentos financieros –por ejemplo la denominada creación secundaria de dinero por parte de los bancos al otorgar préstamos- pero sólo el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal pueden manufacturar la moneda. A ello le denominaremos soberanía monetaria. La facultad de soberanía monetaria permite hoy en día diseñar una serie de herramientas fiscales y monetarias que están provocando cambios sorprendentes en la teoría económica, a propósito de los apoyos monetarios a la política fiscal para hacerle frente a las grandes amenazas de recesión,

derivadas de la pandemia COVID-19.

II. La recomposición de un financiamiento externo para catástrofes: los Decretos 10-2020, 11-2020 y 12-2020

"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 paradigma del financiamiento en América Latina"

El 1 de abril del presente año entró en vigencia el Decreto Número 12-2020 o *"Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por COVID-19"*, del cual efectuamos un primer análisis en la Revista Análisis de la Realidad Nacional Numero 181, bajo el título: *"La Ley de Emergencia para la protección del COVID-19, sus orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas"*.

A propósito del alto calibre de los financiamientos para protección social en el mundo, en los primeros momentos de la pandemia, en tal artículo comparamos las dimensiones y peso de este primer aporte catastrófico, versus lo que venía armándose en los Estados Unidos: mientras que en Guatemala, tal aporte equivale al 0.6 por ciento del PIB, en el norte las primeras inyecciones representaban el 9.2 por ciento, tal y como lo precisa Willem Buiter en artículo publicado por Project Syndicate, bajo el sugestivo título de *"Vienen los helicópteros"*, "todo ello nos recuerda a Ben Bernanke", ex Presidente de la Reserva Federal, quien en el período 2008-2009 en plena crisis financiera retomó un viejo comentario de Milton Friedman relativo a irrigar dinero en la economía y en los hogares desde un conjunto de helicópteros para levantar la alicaída demanda agregada de la economía.

El Decreto 12-2020 aprueba una primera ampliación presupuestaria por una suma de Q3,667.5 millones que proviene de un financiamiento del

Banco Mundial para *catástrofe*s. Nótese entonces cómo la palabra "catástrofe", emerge precisamente para salvaguardar a la sociedad del riesgo, tal y como el sociólogo Ulrich Beck le denomina a la post modernidad.

Beck afirma que en la modernidad avanzada la producción social de riqueza va acompañada sistemáticamente por la producción social de riesgos (Beck, 2006, pág. 29). En tal sentido, los problemas y conflictos de reparto de la sociedad de la carencia son sustituidos por los problemas y conflictos que surgen de la producción, definición y reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica. Nos referimos al clásico término del desarrollo de las fuerzas productivas, cuyas modalidades y refinamientos, nos dice Beck

> quedan liberadas cada vez más fuerzas destructivas, y esto en una medida ante la que la inteligencia humana queda perpleja (…) más tarde o más temprano comienzan a solaparse las situaciones y conflictos sociales de una sociedad repartidora de riqueza con las de una sociedad repartidora de riesgos. (Beck, 2006, pág. 31).

Por suerte para el Ejecutivo presidido por Alejandro Giammattei, y ante el advenimiento de riesgos y catástrofes, el Congreso desengaveta un viejo préstamo para catástrofes que tenía sus primeras fases de aplicación desde la primera década del nuevo siglo, y es así como nace el Decreto Número 10-2020, que recibe la herencia de un financiamiento aprobado el 24 de mayo de 2019 por el Directorio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que, con carácter reembolsable aprobó una línea especial de crédito hasta por US$200 millones, denominada *"Segundo préstamo para políticas de desarrollo sobre Gestión de Riesgo de Desastres con una opción de Desembolso Diferido ante catástrofes",* conocida en el argot de la cooperación internacional como: CAT DDO.

Lo interesante, para efectos de nuestro trabajo es resaltar el reajuste que tuvo tal línea de crédito, cuyo primer programa se

utilizó, con respecto a sus saldos finales, para hacerle frente a la emergencia Agatha Pacaya del 2009. De acuerdo con su diseño, la atención de desastres cubre fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, huracanes, pero también se coloca un rubro visionario para los tiempos pre COVID-19: *"contagios masivos o pandemias"*. En su diseño se subraya que el Banco Mundial impulsa los desembolsos requeridos a partir de declaraciones de emergencia, de acuerdo con la legislación nacional.

Se trata así de un préstamo de apoyo presupuestario, brindando financiamiento al presupuesto una vez exista la evidencia de un estado de calamidad pública en el territorio, relacionado con una catástrofe nacional y emergencias de salud. Interesante reflexión, dado que las emergencias de salud en el mundo actual pueden tender un puente hacia la economía preventiva de la que tanto hemos hecho alusión en otros artículos, y que se relaciona con los enfoques heterodoxos de la salud. Ahora bien, tal reflexión nos puede servir como puente para trasladarnos al tema de la soberanía monetaria y al financiamiento del banco central ante catástrofes diversas, en la sociedad del riesgo.

El financiamiento contratado es a un plazo de amortización de 25 años contados a partir de la fecha de fijación de cualquier desembolso de financiamiento que incluye hasta 10 años de período de gracia.

Adicionalmente, para financiar el resto de las necesidades del Decreto citado se reconvierte una facilidad financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobada por el Directorio de la entidad el 2 de noviembre de 2016, por US$250 millones, denominado Programa de Administración Tributaria y Transparencia, con un plazo de 20 años y 5.5 de período de gracia. El financiamiento busca en sus orígenes apoyar a la administración tributaria para elevar la carga tributaria, buscando además fortalecer los ingresos tributarios con un enfoque progresivo y así se afirma en el segundo considerando el Decreto Número 11-2020.

Al leer los destinos del préstamo en cuestión, la conclusión que se permite establecer es que con la reactivación social y económica se puede volver a reestablecer una carga tributaria mayor, dado que la crisis afectará en la recaudación, tema que ya ha sido advertido por la Superintendencia de Administración Tributaria en las reuniones recién pasadas de presupuesto abierto.

Lo cierto es que la lentitud del propio Congreso para aprobar préstamos, dados los mitos del déficit fiscal y la cultura en dicho recinto de aprobarlos a cuentagotas durante el transcurso del año, buscando negociaciones diversas, determinó que el Organismo Ejecutivo tomara ventaja de dos modalidades financieras que venían siguiendo trámites lentos de aprobación en todas las instancias. En tal sentido, el tortuguismo, los dogmatismos del déficit fiscal y las usuales componendas de los congresistas se confabularon positivamente, esta vez para que los altos tomadores de decisiones, en apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas, tuvieran gavetas para financiar, primero la emergencia, con el Decreto 12-2020 y luego el Rescate Económico, con el Decreto 13-2020, siendo que con respecto a este último los manejos sí que son osados en virtud de que se dirigen a superar los candados puestos por la ortodoxia monetaria de los años noventa en relación al déficit fiscal y el trillado discurso de la *"maquinita monetaria"*, creadora de inflación.

En sus considerandos, el Decreto 12-2020, relativo a los primeros impulsos sanitarios y de apoyo económico afirma lo siguiente: "Que es obligación del Estado formular las políticas y medidas que tiendan a estimular la actividad económica para contrarrestar los efectos económicos negativos de la pandemia".

La Ley de Emergencia Económica contiene: disposiciones sanitarias y disposiciones económicas, fiscales y de seguridad social. Dentro de las segundas, se consideran: i) medidas de impacto social; ii) fondos y programas como compensadores sociales y regulaciones especiales y iii) medidas de política fiscal y pagos de seguridad social.

Su estructura programática se presenta de la siguiente manera:

Tabla 1. Primera Ampliación del Presupuesto General de Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2020 (Expresado en Millones)

Entidad Ejecutora	Programa	Asignado	Base Legal
MSPAS	Atención CODIV-19	Q800	D12-2020
	Sueldos y salarios	Q400	D12-2020
MINECO	Fondo MIPYMES	Q400	D12-2020
MIDES	Mides	Q350	D12-2020
MINTRAB	Adulto Mayor (Ampliación)	Q50	D12-2020
MAGA	Agricultura campesina (Ampliación)	Q50	D12-2020
	Adquisición de alimentos	Q350	D12-2020
MINGOB	Mingob	Q450	D12-2020
MINEDUC	Mineduc (Salarios)	Q567	D12-2020
A cargo del tesoro y CHN	Fondo de protección de capitales	Q250	D12-2020
	TOTAL	Q3,667.5	

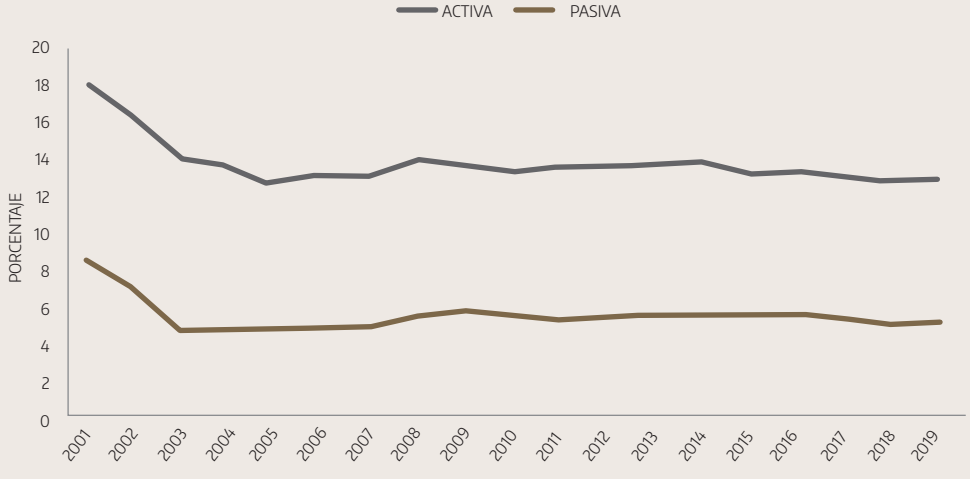
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Decreto Número 12-2020

Subrayamos aquí, para efectos de este estudio, el Fondo MIPYMES y el Fondo de Protección de capitales (CHN), el primero por Q400 millones, y el segundo por Q250 millones. El primero se crea en el Ministerio de Economía a través del Viceministerio de la pequeña y mediana empresa, para fortalecerla. Se trata de un clásico fondo revolvente, en donde se prescribe que los créditos se colocarán, en modalidad de segundo piso, a tasas de interés preferenciales, no mayores al promedio de la tasa pasiva vigente que rija en el sistema bancario guatemalteco, a fin de fomentar el emprendimiento de los pequeños y medianos empresarios. Los fondos son dedicados a emprendedores que enfrenten los efectos causados por la pandemia.

La tasa pasiva en Guatemala ha tenido niveles cercanos al 3-4 por ciento, aún cuando hay una

moda (indicador estadístico), del cero por ciento, relacionada con las acreditaciones en cuentas monetarias que efectúan empresas y entes públicos, beneficiándose grandemente con ellos bancos del sistema como Banrural y otros no menos importantes. En tal sentido, estará por verse cómo se estructura el reglamento del CHN, que conjuntamente con los fondos otorgados por el Decreto de los Q11 mil millones que se analizará más adelante, se ha venido convirtiendo también en una especie de "*banco de segundo piso*"; es decir, que recibe los fondos del fisco y firma convenios con bancos privados, hasta la fecha con Banrural y Banco Inmobiliario para la adjudicación de créditos. Sin embargo, hasta este momento el trabajo de campo de la presente investigación no ha podido entrar al detalle de la ejecución de los fondos entregados al CHN, debido a la escasa información, que suele revelarse, al menos oralmente para investigadores y periodistas, en las citaciones de los congresistas a los funcionarios responsables.

Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa activa y pasiva



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat

En el caso del Fondo de Protección de Capitales, el mismo se aposenta en el Crédito Hipotecario Nacional (CHN) y está destinado a otorgar créditos a: comerciantes individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito, y también deberán ser otorgados al promedio de la tasa pasiva vigente que rija en el sistema bancario guatemalteco. Se prescribe que el CHN deberá elaborar el reglamento específico sobre requisitos y condiciones de los créditos.

Se comenzó a efectuar trabajo de campo en relación a estos dos programas, siendo que para el caso del Ministerio de Economía, este escribiente cuenta con el conocimiento histórico de este tipo de modalidad de crédito MIPYME, habiendo sido incluso director del denominado fideicomiso MINECO en los años 2005-2006 como representante del sector de entidades de microfinanzas y cooperativas de ahorro y crédito.

El fideicomiso MINECO se capitalizó gracias a iniciativas y diseños institucionales inspirados por el Vicepresidente Roberto Carpio Nicolle, quien apoyó activamente a emprendedores pequeños aglutinados en la red de entidades de desarrollo conocida como ASINDES, que todavía subsiste aún cuando presenta altos problemas de relevo generacional. Se tenía así una idea que partía de una visión social cristiana de apoyo al denominado "tercer sector", incluso el ex ministro de finanzas públicas de ese tiempo, Rodolfo Paiz, creó el viceministerio del tercer sector, que tuvo una vida efímera, recayendo tal cartera en el dirigente de entidades de microfinanzas, ya fallecido, Mauricio González Juárez, un pionero del apoyo a los emprendedores y de las modalidades de financiamiento que incluso quedaron plasmadas en la propia Constitución Política con un artículo olvidado por los gobiernos del pasado reciente, el artículo 242, denominado Fondo de Garantía y que prescribe que con el fin de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan las organizaciones no lucrativas del sector privado, reconocidas legalmente en el país, el Estado constituirá un fondo específico de garantía

de sus propios recursos, de entidades descentralizadas o autónomas, de aportes privados de origen internacional. Una ley regulará esta materia. Vale afirmar que la citada Ley es parte de otros de los incumplimientos del Congreso de la República, que son parte de lo que se conoce como "la deuda social".

La información recibida del Ministerio de Economía nos indica que el comité que administra el fideicomiso ante la expectativa de recibir nuevos fondos apuró créditos para apoyar emprendedores y empresarios medios y pequeños, bajo las condiciones ordinarias de aprobación a tasas mayores a lo prescrito en el decreto de la pandemia, mientras se elaboraba el reglamento respectivo y se recibían los fondos aprobados en el Decreto 12-2020.

Comentarios: Estas primeras en-

Tabla 2. Fondos del Fideicomiso MINECO entregados previamente a la aprobación del nuevo reglamento COVID-19

No.	Entidad de Servicios Financieros		Monto Aprobado	I	II		III	
			Millones Q	Guatemala	A.Veparaz	B.Verapaz	Chiquimula	El Progreso
1	CEFOGUA	1	2.00					
2	ASDESARROLLO	2	25.00					
3	COOPYMER	1	1.30					
4	CREDIGUATE, R.L.	1	10.00					
5	GUAYACÁN, R.L.	1	35.00					
6	COSAMI, R.L.	1	35.00					
7	Tonantel, R.L.	1	25.00					
8	AYNLA	2	10.00					
9	COOPEDEL	1	1.50					
10	Asociación AMMI	2	4.00					
11	COLUA	1	20.00					
12	Chiquimula	1	15.00					
13	La Estrella del Norte	1	6.20					
	Total Aprobado		190.00					
	Tipo de organizaciones			**Monto**	**Cantidad**			
	1 = Cooperativas			151.00	10			
	2 = Asociaciones			39.00	3			

Fuente: MINECO

tidades constituyen unas de microfinanzas y otras de ahorro y crédito, sobresaliendo en las primeras ASDESARROLLO y AYNLA que cubren respectivamente, el suroccidente y Quiché-Sololá, mientras que Guayacán, Cosami y Tonantel constituyen entes más complejos que captan ahorros y están regulados de una manera más robusta. Los créditos otorgados son previos al reglamento que se comenta a continuación y se podría decir que son fondos pre COVID, a tasas regulares de crédito que normalmente son mayores que las otorgadas en su lado activo por el sistema bancario nacional.

El Reglamento para operaciones de crédito de segundo piso del Fideicomiso Fondo de Desarrollo de la Microempresa, pequeña y mediana empresa, fue aprobado hasta el 17 de junio del presente, por parte de las autoridades del Ministerio de Economía, sin embargo, hasta semanas recientes al entrevistarse a dirigentes del fideicomiso y funcionarios del ministerio, todavía no entraba en ejecución plena.

El mismo contiene un complejo entramado de normas para otorgar créditos para emprendimiento, microempresa, pequeña empresa y mediana empresa, y contiene un conjunto de disposiciones especiales del "Fondo para Micro, pequeñas y medianas empresas", en el marco de las medidas de emergencia sanitaria adoptadas por el gobierno de la república para detener el avance del Coronavirus COVID-19, conforme al Decreto 12-2020 del Congreso de la República y sus reformas, con el objetivo de contribuir a la reactivación económica de los emprendedores y empresarios propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas.

El objeto del denominado "*Fondo para Micro, pequeñas y medianas empresas"* consiste en el monto revolvente hasta por Q400 millones destinados a otorgar créditos en apoyo al fortalecimiento de emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas afectados por el Coronavirus COVID-19, por medio del Fideicomiso denominado *"Fondo de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y*

Mediana Empresa".

Sus condiciones generales se refieren al otorgamiento de créditos a tasas de interés preferenciales no mayores al promedio de la tasa pasiva vigente que rija en el sistema bancario, mientras que el solicitante de crédito podrá destinar los fondos para financiar sus actividades empresariales y de emprendimiento, quedando prohibido el utilizarlos para gastos de consumo personal. Mientras que los beneficiarios serán los afectados por la calamidad.

Por estar constituido como un fondo de segundo piso, los montos máximos a otorgar las entidades financieras primarias es de Q35 millones, estableciéndose un complejo entramado de regulaciones y trámites y una clasificación de: a) emprendimiento; b) microempresa; c) pequeña empresa y d) mediana empresa, con créditos que van respectivamente de Q50,000 a Q150,000, Q500,000 y finalmente Q1 millón para los medianos.

En el caso de las responsabilidades del Crédito Hipotecario Nacional, es preciso estudiar el Decreto 13-2020 en virtud de que el mismo inunda a dicho banco estatal de responsabilidades diversas que han pasado a rebasar incluso su disponibilidad de capital para atender la emergencia y más bien se ha constituido también como un banco de segundo piso para atender diferentes gradaciones de empresas formales afectadas. Miremos entonces el Decreto indicado en lo que atañe a nuestro objeto de estudio relacionado con los apoyos a la productividad empresarial y al empleo.

III. El Decreto 13-2020: la puerta de entrada a la soberanía monetaria y un primer análisis de los programas de apoyo económico

"El dinero sólo importa por lo que nos puede proporcionar". Lord Keynes, "Breve tratado sobre la reforma monetaria".

El pasado martes 5 de agosto publicamos en el Periódico nuestra semanal columna bajo el

título de "Dinero Libre", comentando el editorial con su nombre anglosajón: "Free Money", publicado en el número del 25 de julio por la prestigiosa revista inglesa The Economist. La misma señala un nuevo rumbo de la política monetaria que, aunque con todos sus peligros y riesgos, es toda una nueva realidad, y que consiste en el apoyo monetario a la política fiscal por parte de los más connotados bancos centrales del mundo. Afirmamos así lo siguiente:

> el cambio mencionado al hablar de las políticas de banca central fue claramente una modificación del dogmático enfoque de "metas de inflación", que aquí todavía es un dogma oficial, cuando en cualquier ambiente civilizado el mismo se flexibiliza buscando estimular el empleo. Así lo dice The Economist, y no precisamente este escribiente que hoy pretende publicar opinión generalizada de peso internacional y no ocurrencias propias, a la usanza muy guatemalteca por cierto. (Balsells, 2020)

El Decreto 13-2020 reacciona ante el contenido del famoso artículo 133 de la Constitución Política, como un caso de excepción, solicitando al Congreso de la República la aprobación de financiamiento por parte del Banco de Guatemala, y que por causa del COVID-19 se constituye una catástrofe o desastre público para la sanidad y para la economía del país, en los términos a los que se refiere el Acuerdo Gubernativo No. 6-2020, ratificado por el Decreto No. 6-2020 del Congreso de la República; Acuerdo Gubernativo 6-2020 y 7-2020, ratificados por el Decreto No. 9-2020 del Congreso de la República.

La Ley de Rescate Económico contiene una serie de medidas económicas, siendo las mismas las siguientes:

- Creación del Fondo Bono Familia por Q6 mil millones, el que no profundizaremos en este estudio.

- Creación del Fondo para la protección del Empleo por un monto de Q2 mil millones, con el objeto de apoyar a los trabajadores del sector

privado, con contratos debidamente registrados en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El fondo es custodiado y con logística financiera del Crédito Hipotecario Nacional, bajo los lineamientos del Ministerio de Economía, en coordinación con el Ministerio de Trabajo.

- Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, transferido al CHN por una cantidad de Q2,730 millones

- Aporte al INDE para subsidio de consumidores de energía eléctrica hasta 300 kw/mes

Tabla 3. Ampliación al Presupuesto General de Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2020 (Expresado en Millones)

Entidad Ejecutora	Programa	Asignado	Base Legal
MINECO	Fondo Protección al Empleo Bono Familia	Q2,000 Q6,000	D13-2020 D13-2020
A cargo del tesoro	INDE Fondo CKL-CHN	Q270 Q2,730	D13-2020 D13-2020
	TOTAL	Q11,000	

Fuente: Elaboración propia con base en datos D13-2020

Al igual que en lo mencionado con los decretos pasados, en lo relativo a la logística y canalización de fondos se cuenta aún con poca información del Crédito Hipotecario Nacional.

Sobre el Programa Fondo de Protección al Empleo. (FPE)

Conforme a las disposiciones de gobierno sobre el estado de calamidad pública, el gobierno de Guatemala exhortó a las

empresas a suspender de forma temporal los contratos laborales en la forma y el tiempo que cada situación lo amerite, derivado de ello el 7 de abril el Ministerio de Trabajo y Previsión Social publicó el Acuerdo Ministerial 140-2020 en el que reglamenta y establece las condiciones y los requisitos para la suspensión de contratos laborales de forma legal.
En el Acuerdo citado se aclara que la aplicación de la suspensión de los contratos laborales será de forma temporal, sólo mientras dure el estado de calamidad. El destino está claro: *"Para aquellas empresas que han sido afectadas por la crisis económica de la pandemia de COVID-19",* y se establece el procedimiento para la suspensión de los contratos laborales dentro del Acuerdo Ministerial citado.

Este programa comenzó a diseñarse en abril del año en curso y consiste en entregar Q75 diarios a trabajadores del sector privado con contrato suspendido, cada trabajador suspendido y que haya aplicado al beneficio podrá contar con una ayuda mensual de Q2,250 por tres meses. El monto asignado para este programa es de Q2,000 millones y busca beneficiar a 300 mil personas. Dicho programa tiene base legal en el Decreto Número 13-2020 y se rige por el Acuerdo Gubernativo Número 58-2020.

El 18 de junio el MINECO y el MINTRAB reportaron haber aprobado 117,653 pagos por medio del banco CHN, dichos pagos hacen un equivalente de Q317 millones.[4] Es preciso mencionar que el Ministerio de Trabajo tuvo una serie de complicaciones al implementar y ejecutar dicho Fondo, empezando por la falta de coordinación con las empresas, seguido de la demora en la aprobación de las solicitudes y finalizando en la ausencia de plataforma actualizada para generar dichos trámites. El presidente del Banco CHN, Gustavo Mancur, declaró que únicamente se contaba con el 13.7% de ejecución del presupuesto asignado al programa

4. Diario de Centroamérica, disponible en: https://url2.cl/q6gFI

y se atribuyó la falta de coordinación al entonces Ministro de trabajo Rafael Lobos Madrid quien unas semanas después fue destituido, mientras que González Ricci afirmó que el cambio de ministro significaría un giro positivo para el programa, aunque aun así, el programa no contaba con la cobertura ni siquiera del 30% de la población en cesantía que se esperaba cubrir.[5]

El ministro de Finanzas mencionó que el programa mostró signos de fracaso, ya que las empresas y el MINTRAB no tuvieron coordinación oportuna y las mismas optaron por despidos y no por suspensiones laborales; en ese sentido el ministro menciona que los recursos que no fueran utilizados en el Programa, los cuales equivalen en promedio a Q1,000 millones, se destinarían a otro programa que sí mostró resultados satisfactorios, el Bono Familia. Al respecto un dirigente sindical, Adolfo Lacs, declaró que las empresas siguen siendo afectadas y podrían seguir suspendiendo trabajadores, así que no es una buena idea dejar sin recursos el Fondo.[6]

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) reportó el treinta de abril que percibió una baja en las contribuciones de los patronos por concepto de seguro social, esto indica claramente que los despidos han sido masivos y a la fecha citada se observó el descenso equivalente a 57 mil empleos perdidos.[7] Al respecto, es oportuno mencionar que el Presidente de la República, el 08 de julio del presente confirma que la tasa de desempleo en Guatemala ha ido en aumento, ya que la crisis económica afectó en gran medida el rendimiento económico de las empresas, de manera que los efectos se perciben inmediatamente en el empleo y la tasa de desempleo registrada a julio equivale al 2.5 por ciento,[8] recordando que la

5. *Prensa Libre*, disponible en: https://url2.cl/NeajJ
6. República, disponible en: https://url2.cl/lBMax
7. República, disponible en: https://url2.cl/lBMax
8. elPeriódico, disponible en: https://url2.cl/3Z71z

tasa natural de desempleo es aquella que oscila alrededor del 2.0% y con la noción de la situación se puede analizar y deducir que el desempleo crecerá en el segundo semestre del año y con ello la pobreza y pobreza extrema.

Finalmente se puede mencionar que al veinte de julio se reportó el acreditamiento a 229,458 personas y, sin embargo, la Procuraduría General de la Nación emitió un boletín en donde expresa claramente que 30,530 empleados aun no reciben dicho beneficio.[9] Actualmente, según los datos proporcionados por el MINFIN el programa lleva un 49% de ejecución, lo que se traduce en Q978.4 millones desembolsados para cubrir cesantía.[10]

Sobre el Programa Fondo de Crédito Capital de Trabajo

Este Fondo es uno de los 14 programas que el Gobierno de Guatemala ha implementado desde la declaración de Estado de Calamidad Pública para atender la crisis generada por la pandemia. Su creación se sustenta en el Decreto Número 13-2020 y tiene una asignación presupuestaria de Q2,730 millones. Fue creado con la finalidad de mitigar los efectos negativos del COVID-19, y cabe resaltar que dentro del mismo decreto se establece que los recursos serán trasladados directamente al Banco CHN para su administración y control.

La Junta Directiva del CHN aprobó el Reglamento que rige este Fondo y en dicho reglamento se establecen las condiciones de administración y control del mismo, y se resalta la finalidad que consiste en otorgar créditos a personas individuales o jurídicas y exclusivamente para el financiamiento de capital de trabajo o dar continuidad a un negocio previamente establecido. El CHN para administrar y hacer llegar los créditos a los credito-

9. Reporte PDH, disponible en: https://url2.cl/4gXuK
10. Tablero de ejecución MINFIN, disponible en: https://url2.cl/dksdv

habientes ha promulgado que el Fondo puede ser trasladado a Instituciones Financieras Supervisadas y Cooperativas de Ahorro y Crédito para que con sus propios instrumentos puedan otorgar facilidad a los beneficiados. El crédito que se puede otorgar a un aspirante podrá ser hasta de un máximo de Q250 mil, teniendo el Fondo una capacidad en promedio de hasta once (11) mil créditos para otorgar.

Aquellas instituciones financieras (IFCAC) autorizadas por el CHN serán las receptoras de los recursos por parte del banco, siempre que hayan cumplido con los requisitos que el mismo reglamento indica y para requerir los recursos tendrán una fecha límite de hasta el 20 de noviembre.

El monitoreo de los recursos será ejecutado por parte del CHN a las IFCAC, y por parte del Ministerio de Finanzas al CHN. Las IFCAC serán responsables de entregar informes y pruebas de los movimientos y créditos otorgados. Los recursos financieros que no sean canalizados por parte del CHN y de las IFCAC al 1 de diciembre del 2020, serán devueltos al Fondo y posteriormente trasladados al Ministerio de Finanzas al cierre del ejercicio fiscal 2020. Es importante mencionar que el plazo de los créditos es de 20 años.

Respecto a este programa se sabe que el día viernes doce de junio el Banco CHN y Banrural firmaron un *contrato de transferencia, colocación, gestión y devolución de recursos públicos* con el objeto de financiar la recuperación económica de los sectores productivos, especialmente las pequeñas y medianas empresas, este contrato contempló transferir Q1 millardo a Banrural, para que pueda otorgar los créditos a través de sus propios instrumentos financieros, tomando en cuenta las disposiciones del Reglamento de CHN. Dicho contrato se firmó tomando en consideración que el Banco de Desarrollo Rural atiende segmentos productivos diversos y tiene una alta presencia y cobertura en toda la República de Guatemala.[11]

11. elPeriódico disponible en: https://bit.ly/2NqpWnv

El 21 de julio, la PDH dio seguimiento a tres de los programas creados en el Dto. No. 13-2020, entre los que se puede mencionar al FCKL, reportando el hallazgo que señala los convenios entre el CHN con entidades financieras, con la finalidad de mayor cobertura de créditos en las distintas áreas geográficas de la república, las instituciones reportadas fueron BANRURAL, Banco Inmobiliario, Federación nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito y servicios varios de Guatemala, Cooperativas de Ahorro y Crédito Comercio, y Federación Integral de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Occidente. La ejecución del programa se encuentra a la fecha en el 44%, equivalente a Q1,200 millones.

Fondo Protección de Capitales

Dicho Fondo proviene del Decreto Número 12-2020 y tiene una asignación presupuestaria de Q250 millones de quetzales, el mismo es dirigido a beneficiar con créditos a personas individuales o jurídicas, entre ellas comerciantes individuales, profesionales con título y colegiado, empresas y cooperativas de ahorro y crédito, todo esto es con la finalidad de que los beneficiarios pueda financiar las actividades que realizan.

Es importante recordar que los recursos utilizados para este Fondo son provenientes del Estado de Guatemala, y podrá ser monitoreado de acuerdo a los informes que las autoridades del CHN realicen para informar el desempeño de la administración del Fondo. Para tener claridad con el destino de los recursos el reglamento señala que siempre que se hayan cumplido los objetivos de la creación del Fondo, este será liquidado de común acuerdo con el Ministerio de Finanzas Públicas.

Se puede mencionar que el 9 de junio se realizó la entrega de recursos de este Fondo a empresas que aplicaron al beneficio del crédito. En el portal SICOIN y en el tablero del MINFIN el Fondo reporta una ejecución del 100%; esto se refiere a que se realizó el desembolso de las arcas del

Estado para trasladarse el Fondo completo al Banco CHN para su administración.

Bajo la administración del CHN se reportó que al 11 de junio el Fondo desembolsó alrededor de Q40 millones para los beneficiados que aplicaron al crédito en condiciones blandas, mencionando que a la vez se contaba con expedientes de más de 700 nuevas solicitudes de préstamos. El mismo día, el presidente del CHN emitió declaraciones sobre el Fondo, y aclaró que es un Fondo pequeño, que los créditos que han otorgado se han priorizado para afectados del sector turismo y comercio.[13] En todo caso, es preciso mencionar que los datos son muy reservados, no existe alguna plataforma de rendición de cuentas por parte del CHN para mostrar el avance y ejecución de cada uno de los Fondos que administra, para un investigador común o cualquier ciudadano que desee dar seguimiento a estos fondos no podrá o le será muy complicado porque no hay disponibilidad de datos actualizados. Solo queda esperar a que los altos funcionarios sean llamados al Congreso o ellos convoquen conferencias de prensa, derivado de presiones mediáticas, en virtud de que hasta el momento hemos seguido el debido proceso de la Ley de Acceso a la Información, sin resultados aún.

Referencias bibliográficas

- Alvarez, L. (elPeriódico, 6 de agosto de 2020). *Junta Monetaria pospone discutir crédito con el FMI.*

- Balsells, E. (2020) La Ley de Emergencia para la protección del Covid19, sus orientaciones y posturas: Una visión crítica para la construcción de propuestas. *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Número 181, IPNUSAC, Universidad de San Carlos de Guatemala.*

- Balsells, E. (2012). *Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas económicos guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente.* Tesis Doctoral Universidad Pontificia de Salamanca, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología "León XIII", Madrid, 2012.

- Beck, U. (2006). *La Sociedad del riesgo, Hacia una nueva modernid.* 1era edición. Barcelona: Paidós.

- Congreso de la República. (2020). Decreto Número 05-2020. Declaración de Estado de Calamidad Pública por 30 días. Guatemala.
- Congreso de la República. (2020). Decreto Número 12-2020. Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por COVID-19.

- Congreso de la República. (2020). Decreto Número 13-2020. Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por Covid-19.

- Congreso de la República. (2020). Decreto Número 20-2020. Ampliación Presupuesta-ria, Guatemala.

- Crédito Hipotecario Nacional. (2020). Reglamento Fondo de protección de Capitales, Guatemala

- Crédito Hipotecario Nacional. (2020). Reglamento Fondo de Crédito Capital de Traba-jo, Guatemala

- Diario de Centroamérica. (18 de junio de 2020). Fondo de Protección al Empleo alcanza a 117 mil beneficiados. Recuperado de: https://url2.cl/q6gFI

- *El Periódico*, Guatemala. (13 de junio de 2020). Banrural y CHN *suscriben contrato para viabilizar fondo de apoyo.* Recuperado de: https://bit.ly/2NqpWnv

- El Periódico, Guatemala. (6 de agosto de 2020). *Junta monetaria pospone discutir crédito con el FMI.* Recuperado de: https://elperiodico.com.gt/inversion/2020/08/06/junta-monetaria-pospone-discutir-credito-con-el-fmi/

- Girón, A. (2006). *Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianas en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO

- Goodhart, Ch. (1988). *The evolution of Central Banks.* The MIT Press. Massachusetts

- Kelton, Stephanie (2020). *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People´s Economy.* Public Affairs, New York.

- Ministerio de Economía (2020) Reglamento para operaciones de crédito de segundo piso del Fideicomiso "Fondo de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa", Guatemala

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2020) Acuerdo Ministerial 140-2020. Regla-mento Suspensión de Contratos Laborales.

- Hernández, M. y Bolaños, R. (*Prensa Libre* 2 de julio de 2020). Coronavirus: Las razones por las que Q1000 millones del Fondo del Empleo no llegarán a los trabajadores. Recuperado de: https://url2.cl/NeajJ

- Presidencia de la República. (2020). Acuerdo Gubernativo 57-2020. Reglamento Bono Familia, Guatemala.

- Presidencia de la República. (2020). Acuerdo Gubernativo 58-2020. Reglamento Fondo de Protección al Empleo, Guatemala

- Procuraduría General de los Derechos Humano., (2020). Reporte de seguimiento. Recuperado de: https://url2.cl/4gXuK

- World Bank. (2019). *Strengthening Guatemala´s capacities to manage risk and cope with the impact of catastrophic events. Press.*

Helmer Velásquez

La propuesta campesina en la crisis

Resumen
Se trata de una descripción ampliada del documento: *Economía y agricultura familiar indígena y Campesina. Una oportunidad para la población guatemalteca. Reactivación con transformación,* publicado en el marco de la crisis COVID-19, el 15 de abril de este año por el Frente Campesino Ixmulew. Es un documento político, surgido desde organizaciones históricas del movimiento campesino guatemalteco, que transita en dos vías: la atención a la emergencia, lo cual requiere capacidades técnicas, políticas, pertinencia cultural, alto grado de involucramiento de la ciudadanía y sentar las bases para el futuro inmediato, al cual un Estado rector del desarrollo nacional es condición *sine que non*. Sin embargo, transformar las condiciones del Estado actual, requiere un acuerdo político social, entre los sectores y actores determinantes de este país, en donde el movimiento campesino, es un actor de primera magnitud.

Palabras clave
Movimiento campesino, crisis, propuesta política, Estado rector.

Abstract
This is an expanded description of the document *Economía y agricultura familiar indígena y Campesina. Una oportunidad para la población guatemalteca. Reactivación con transformación,* published in the framework of the COVID-19 crisis, on April 15 of this year by the Ixmulew Peasant Front. It is a political document, arisen from historical organizations of the Guatemalan peasant movement, that transits in two ways: attention to the emergency, which requires technical and political capacities, cultural relevance, a high degree of citizen involvement and laying the foundations for the immediate future, to which a State guiding national development is a *sine que non* condition. However, transforming the conditions of the current State requires a political social agreement between the sectors and determining actors of this country, where the peasant movement is a major actor.

Keywords
Peasant movement, crisis, political proposal, Governing State.

> Nunca como en esta crisis ha sido tan clara la relevancia de la agricultura a pequeña escala y el aporte estratégico de las familias campesinas y las comunidades indígenas. Nuestro esfuerzo por llevar el alimento a la mesa de las familias en pueblos y ciudades está a la vista. Durante la presente crisis provocada por el COVID19, el pueblo de Guatemala está abasteciéndose y alimentándose de lo que las y los campesinos, los pueblos indígenas y los pequeños agricultores, en general, hemos producido en nuestras pequeñas parcelas.[1]

Este artículo es una descripción ampliada del manifiesto suscrito y divulgado por el Frente Campesino Ixmulew el 15 de abril en ciudad de Guatemala bajo el siguiente enunciado: *Economía y agricultura familiar, indígena y campesina, una oportunidad para la población Guatemalteca. Reactivación con transformación*.

No propongo un análisis de los postulados allí sustentados. La pretensión es acompañar la propuesta, contribuir a su difusión y provocar –de nuevo– encuentros entre la propuesta campesina y el ámbito académico y social. Que tanta falta hacen en este país.

La proclama campesina refiere la situación de la agricultura indígena campesina, la condición de las familias que la sustentan y genera una propuesta de abordaje para la problemática. Interviene así, el movimiento campesino en la emergencia COVID-19, utilizándola como

puerta de entrada para procurar nuevas bases productivas y sociales hacia el inmediato futuro.

¿Por qué es relevante el manifiesto? Obviamente por su contenido, origen, y momento político en que se lanza. Es una proclama dirigida a sociedad y estamentos del Estado, proponiendo líneas básicas para atajar la agudización de la hambruna, que, como se conoce podría agravarse, si no se atiende debidamente, y por último se trata de la voz política de uno de los movimientos sociales, que ha sido columna vertebral de la movilización social, en las últimas cuatro décadas.

Algunos trazos básicos sobre el Frente Campesino Ixmulew: a) Se constituye por un núcleo histórico del movimiento campesino guatemalteco; b) Sus fundadoras son organizaciones beligerantes, movilizadas y altamente propositivas; c) Las particulariza su raigambre histórica e identidad indígena-campesina; d) Son organizaciones referentes de la lucha por la tierra, el territorio y el desarrollo rural; d) Operan desde antes de la suscripción de la paz, estuvieron presentes en el proceso de negociación y continúan presentes luego de la suscripción de los acuerdos mismos. Obviamente no son las únicas expresiones del movimiento indígena-campesino y su lucha no agota la lucha campesina, en el país.

¿Quiénes conforman el Frente Campesino en su fundación?: Coordinadora Chortí "Nuevo Día", Comité de Unidad Campesina (CUC), Comité Campesino del Altiplano (CCDA) y Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC). Sumados los años de presencia política de estas organizaciones se sobrepasa la centena. La constitución del Frente, ha sido un largo proceso, pausado por momentos, inmerso en debates políticos e ideológicos. Cercado por coyunturas. Surge cuando las organizaciones lo consideraron preciso y oportuno. Es una plataforma de futuro, fincada en organizaciones del campo.

El movimiento campesino contemporáneo,[1] ha pervivido en el medio de un tránsito sinuoso. Históricas conquistas, amargas derrotas, represión directa indiscriminada y masiva. Rompimientos. Una línea de tiempo signada por enormes desgarres –contados en vidas humanas, exilio y clandestinidad–. Un constante enfrentar al Estado y los señores de la tierra, ha sido la forma de acumular derechos. Un incesante flujo y reflujo organizativo y de lucha. Esta ha sido la historia –que en determinados momentos– han vivido otras expresiones populares en el país.

El crisol organizativo campesino no siempre ha sido tal. Ha sufrido grandes rupturas, desencuentros, contradicciones. En diversos momentos las organizaciones han marchado separadas. Han enfrentado la tarea por rutas estratégicas diferenciadas. Momentos en donde la unidad no ha sido posible. Han tropezado con factores adversos. En otros momentos de historia, han transitado hermanados. Coinciden los momentos unitarios con logros políticos obtenidos en históricas jornadas. Han sido rumbos de esperanza. Momentos catalíticos, signados por cuatro grandes congresos campesinos, que bien pueden marcar las etapas del movimiento.

El aquí y el ahora. Atizada la dirigencia campesina por la indolencia de los administradores del Estado. Defensores a ultranza de intereses agroindustriales. A quienes, en honor a la verdad, les proveen de manera incondicional los favores del Estado, a través de exenciones impositivas, cerrando los ojos frente a la elusión, facilitándoles seguridad militar y policial, para reprimir población. Cuentan –además– con la aquiescencia de jueces y fiscales, urgiendo y dictando resoluciones, sin imparcialidad ni independencia. Se ordenan detenciones en contra de dirigentes y bases campesinas, sin pruebas fehacientes, solo con la mera denuncia empresarial. Lo no escrito: impunidad –a gavillas asesinas– frente a crímenes

1. La temporalidad de nuestra mirada va hacia mediados de los años setenta.

cometidos en contra de comunitarios y dirigentes locales de las organizaciones.

Cono si lo anterior no fuese suficiente, el empresariado agrario opera con impunidad en violación de derechos laborales, uso y contaminación del agua, obvia concentración de la tierra. Es el escenario "natural" de la relación histórica campesinado y quienes detentan: tierra y capital.

En el marco de esta historia recurrente y "normal" en el país, irrumpe con agresividad la pandemia COVID-19, remueve los cimientos de Estado y sociedad. Nadie puede afirmar con precisión hacia donde virará la historia luego del remezón. El discurso oficial continua impasible, confía en que una vez superada la "crisis de salud", economía y relaciones sociales volverán a sus viejos cauces y nada cambiará, más allá de las formas. El movimiento campesino parte de una mirada diferente. Es oportunidad de cambio. Desde el gobierno, además, la crisis se asume con énfasis profundamente urbano. Sin exagerar, puede afirmarse que campesinado y productor a pequeña escala no existen en la mirada oficial y qué en todo caso suponen qué, a la población del campo, se "le resolverá" la situación donándoles raciones de alimentos, huertos familiares y aves de patio.

No surgen en el discurso oficial medidas dirigidas a soportar producción de alimentos, o medidas especiales que incrementen la misma. Escasamente y por presión de diputados y organizaciones campesinas, en el Decreto 12-2020 "Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos del Coronavirus COVID-19" emitido por el Congreso de la República. De una suma total de 400 millones de quetzales destinados al Ministerio de Agricultura, para comprar y donar bolsas de alimentos para los habitantes de parajes rurales, se descontaron 50 millones de quetzales para la agricultura familiar.

Es decir, prevalece en el Estado la concepción del campesino como objeto social y no sujeto económico. Así, como si fuese una actitud extremadamente ge-

nerosa, el decreto citado refiere: "Se incluye cien millones de Quetzales (Q100,000,000.00) para ampliación de Cobertura del Programa del Agricultura Campesina en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de los cuales cincuenta millones de Quetzales (Q 50,000,000.00) se financiará con readecuación presupuestaria durante el ejercicio fiscal". En términos reales 50 millones son contantes, existen, los otros 50, "surgirán" de una eventual readecuación al presupuesto público.

En la siguiente tabla aparecen las asignaciones presupuestarias solicitadas por el Organismo Ejecutivo y aprobadas por el Congreso de la República, dedicadas a la población afectada en su economía por efectos de la pandemia COVID-19, incluyendo la agricultura familiar.

Tabla 1
Algunas asignaciones presupuestarias dirigidas a atender la emergencia el COVID-1

No. del decreto y título de la ley	Programas	Monto asignado (en quetzales)	Observaciones
Decreto 13-2020 / Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el covid-19.	Fondo bono familia	6 mil millones	
	Fondo de protección de empleo	2 mil millones	
	Fondo de crédito para capital de trabajo	3 mil millones	Agrega 100 millones de quetzales para ampliación de cobertura del
Decreto 12-2020 / Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos del coronavirus covid-19.	Programa de apoyo alimentario y prevención del covid-19. Donación de raciones alimentarias, para familias rurales	350 millones Asignado al MAGA.	Programa de agricultura campesina en el MAGA, de los cuales 50 millones se financiarán con readecuación presupuestaria durante el ejercicio fiscal. Artículo 13, inciso b.
	Agricultura familiar	100 millones.	Disponibilidad inmediata 50 millones. Otros 50 millones se obtendrán de futura adecuación presupuestaria.

Fuente: elaboración propia, con base en datos de los decretos citados

Obviamente, tampoco se trata de poner a "pelear" a los necesitados por los fondos. Simplemente lo que evidencian las asignaciones señaladas es discriminación hacia los productores del campo y reitera lo dicho: paternalismo clientelar (donación de raciones alimentarias a campesinos y productores a pequeña escala) y énfasis urbano sobre los efectos de la crisis.

Conclusión al apartado: producción de alimentos, auto empleo y empleo campesino no son prioritarios en la dinámica política. No existe, hasta el momento, una respuesta productiva, que conduzca a pensar que la administración pública está convencida de lo estratégico que es producir alimentos y dinamizar la economía indígena campesina. Contrario a ello, el Ministerio de Economía abrió la importación de contingentes de maíz amarillo y frijol, como se hace desde la apertura comercial. Es decir, conceptos como soberanía y seguridad alimentaria no se vislumbran en el imaginario gubernamental.

La ausencia de políticas dirigidas a campesinos y productores rurales de pequeña escala es un continuum de la intencionada política de descampesinizar el campo, bogante en los años "pico" del ajuste estructural, allá por la década de los noventa, y que significó el abandono del Estado en las tareas de asistencia técnica, crédito e inversión al campesinado. Esta línea de convicción, parece haberse posicionado de nuevo y con fuerza. Se perfila una política de apoyo exclusivo al agro-negocios. Sin embargo, como afirma el Frente, los campesinos "no solamente hemos sobrevivido" sino que siguen siendo fuente principal de alimentos para la sociedad y, organizados, son actores políticos ineludibles en la solución de la crisis nacional:

> Es por ello que, frente a la situación actual, las familias y las comunidades campesinas e indígenas, estamos llamadas a cumplir un papel activo y propositivo ante la sociedad guatemalteca. Somos parte de la solución: los pueblos indígenas, las cam-

> pesinas y los campesinos, y los pequeños productores agrícolas, no podemos ser invisibilizados en esta crisis ni en sus consecuencias. Todas las decisiones y acciones que se acuerden y ejecuten deben incorporar nuestra participación, como parte fundamental de la sociedad guatemalteca. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

El "olvido" del campesino, no es fortuito, no se trata tampoco de un problema de salud mental, es un fenómeno económico, inducido desde los años ochenta y que puede agudizarse en medio de esta crisis de salud y economía, vulnerando aún más los derechos humanos de la población del campo. Estamos hablando de alrededor de cinco millones de personas. Dicho sin ambages, un segmento vital de la población. Las organizaciones campesinas lo refieren así: "A lo largo de los años, casi sin apoyo estatal, hemos ofrecido a la sociedad entera alimentos producidos en condiciones muy adversas, de acuerdo con nuestras técnicas de producción, que son un conjunto de conocimientos y saberes que nos legaron nuestros antepasados y, en algunos casos, procesos agroecológicos". (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Un movimiento social de amplia capacidad e iniciativa política, de raigambre histórica y estirpe indígena. Guardianes de saberes llegados desde los ancestros. Saben de resistencia y generosidad, su lucha es larga, viene desde los confines de la historia, una larga pelea por el territorio. Su territorio. Aún con aquellos "cálices amargos" la lealtad campesina hacia la sociedad, es evidente. Surte la mesa nacional.

Siempre en búsqueda de recuperar la producción inocua. Atrofiada por la revolución verde. Para ese propósito es fundamental, mantener las técnicas de producción, atadas a las orientaciones ancestrales entrelazadas, ahora con principios agroecológicos. Hoy en la crisis del covid-19 y luego de cuarenta días de Estado de calamidad, restricción a la movilización de personas y transporte, la pro-

ducción campesina se mantiene, provee las mesas de municipios, departamentos y ciudades.

La paradoja es lacerante: los productores del alimento en este país pasan hambre. Ha sido una constante histórica, con causales diversas: concentración agraria y exclusión, entre lo visible, con cauda de pobreza y pobreza extrema; situación que se concentra aún más en los hogares y pueblos indígenas.

Qué propone el movimiento campesino, desde la política pública

El Frente Campesino Ixmulew acude a una visión de Estado, no circunscrita a su agenda de reivindicaciones propias, hay una clara conciencia de que la crisis de hoy, y la recurrente, no se resolverán únicamente sobre la base de intereses y propuesta sectoriales. La gravedad de la situación, exige participación y concurso social amplio. Es un "volver a empezar" con transformaciones, que van desde remover las formas excluyentes de decisión política a métodos, contenidos y forma de ejecutar la política pública.

La salida de esta coyuntura debe sentar bases de inclusión: política, social, económica y cultural. No volver a la sociedad de los pocos, sostenida por los muchos. Poner en marcha esta nueva visión de Estado requiere del acuerdo político de la sociedad organizada. En principio, contenidos que atajen la agudización de hambre y pobreza en el campo:

> Estos son momentos que requieren de la unidad social y política de todos los sectores del país para afrontar la situación y encontrar, en medio de la crisis, una oportunidad trascendental para buscar acuerdos que permitan disminuir al máximo posible los efectos dramáticos inmediatos y abordar conjuntamente la situación económica que se producirá en el corto y mediano plazo. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Un Estado con capacidad de rectoría. Con la fuerza suficien-

te para apalancar mejores condiciones de vida urbana y rural. Un Estado rector del desarrollo, capaz, articulador, funcional a la democracia y a los intereses sociales. En donde los pueblos indígenas sean parte de las decisiones. Que supere las obvias limitaciones de la institucionalidad pública, debilitada e insuficiente para atender emergencia y futuro.

Parte cardinal del acuerdo social debe ser el fortalecimiento del Estado. La salud pública es un escaparate de la precaria situación: ahora que necesitamos servicios de salud sólidos y culturalmente insertos en las realidades de nuestros pueblos, no encontramos respuestas. No seremos exitosos como sociedad, para enfrentar un futuro con vida digna, si no transformamos la entelequia que ahora tenemos: administración pública burocratizada, con orientación clientelar y sin capacidad de brindar servicios.

> Esta crisis sanitaria ha demostrado a nivel mundial la necesidad del Estado, sin que esto signifique que ignoremos el rol del mercado, pero afirmando que en él interactuamos distintas fuerzas sociales y económicas, incluyendo a las economías campesinas y a un amplio sector productivo a nivel comunitario, local y nacional.
>
> La integralidad de las respuestas que la situación coyuntural y de mediano y largo plazo requiere, hace necesario fortalecer la institucionalidad del Estado en su conjunto, esfuerzo que implica adecuada coordinación intersectorial entre diversas instancias estatales fortalecidas, sin dejar de considerar el tema fiscal y tributario. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Un Estado capaz de ordenar e impulsar la función pública y la producción para el bien común, es decir, con autoridad suficiente para regular el mercado e imponer condiciones decentes de operación.

> Un Estado capaz para impulsar la producción campesina es aquel con las ca-

> pacidades necesarias para: asumir a través de su Ministerio de Agricultura –MAGA– la rectoría de la producción agropecuaria, otorgando prioridad a la producción de alimentos, contando para ello con el concurso de la organización campesina. Que prioriza la producción y creación de bancos de semillas criollas, no debe aprovecharse el momento para diseminar semillas transgénicas. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

En tanto el Estado se transforma y fortalece, debemos lidiar con lo que ahora se tiene; es urgente afrontar de la mejor forma posible la salud pública y el abasto alimentario. En estos vitales servicios, las organizaciones ancestrales de los pueblos indígenas y los campesinos, tienen un papel ineludible.

La necesidad de garantizar el funcionamiento de las cadenas de suministro de alimentos, en su producción, procesamiento cuando fuere el caso, transporte y distribución. Debe garantizarse con prioridad nacional el abastecimiento y el acceso local a los alimentos para toda la población y, reitera el manifiesto: "es fundamental que los alimentos se sigan produciendo y distribuyendo, para lo cual resulta primordial la asistencia, el apoyo financiero y técnico a quienes nos dedicamos a ello". (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Cuando las organizaciones campesinas se refieren a Estado rector están demandando pensamiento estratégico, dirección y acompañamiento de ministerios y unidades operativas. Bajo la concepción dominante el MAGA ha abandonado su principal función: garantizar la producción de alimentos para la población:

> Es lamentable la debilidad en la cual se encuentra el MAGA, producto de las políticas de ajuste estructural que lo desmantelaron desde hace algunos años y de la irresponsabilidad de diversos gobiernos que lo convirtieron en una cartera clientelar y asistencialista.
>
> Es urgente fortalecer al MAGA y, en general, al sec-

> tor público agrícola. Sin esta acción el Estado no tendrá la institucionalidad necesaria para hacer lo que en esta ocasión estamos planteando. Dada la situación en que este ministerio se encuentra, su fortalecimiento sólo puede ser posible si se transforma y reestructura. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Acá toma cuerpo el reiterado reclamo de las organizaciones campesinas sobre la interesada concepción que, desde la administración del Estado y élite económica, se tiene sobre el campesinado: un objeto de compensación social, concepción que tomó fuerza en los tiempos de aplicación a ultranza de los programas de ajuste estructural y sus "compensadores sociales". El Frente reivindica al campesino y productor a pequeña escala, como lo que son: sujetos económicos.

> La realidad debe ser interpretada adecuadamente por el gobierno actual, lo cual significa aceptar que no sólo se trata de impulsar las exportaciones como "la vía" única e indiscutible para desarrollar el agro. Al MAGA le corresponde, ahora en la crisis y posteriormente en el proceso de reactivación económica, el fomento de la economía campesina, particularmente de la agricultura familiar y la activación de circuitos cortos de comercialización de bienes y servicios que se producen en el campo y el medio rural. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Una crisis de impacto mundial exige una respuesta de la misma magnitud, en la cual cada país con su población y desde su territorio, debe abonar a soluciones, multiplicando sus capacidades. Así lo reconoce la declaración emitida por los ministros y secretarios de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Desarrollo Rural de 26 países de América Latina y el Caribe, sobre *El COVID-19 y los riesgos a las cadenas de abastecimiento de alimentos* suscrita por Guatemala, a través del entonces titular del MAGA, y que, entre otras acciones a realizar, se compromete a:

Proveer asistencia técnica y financiera a los pequeños y medianos productores agrícolas, pesqueros, acuícolas, ganaderos, y pequeños y medianos agroindustriales, que aportan una alta proporción de los alimentos básicos para el consumo nacional. Sostener y, en algunos casos, aumentar su producción es esencial (FAO, 2020).

Para iniciar el proceso de transformación del agro y la agricultura nacional, las organizaciones campesinas, han propuesto una serie de elementales medidas técnico financieras de corto plazo. Contando con las capacidades públicas instaladas ahora. Obviamente variando la orientación actual. Es un asunto de voluntad política. Atender la realidad del campo y contribuir a transformarle: empeñar, esfuerzos en mejorar producción y productividad.

Tecnificar la producción con sistemas de riego, de manejo campesino, fácil y rápita instalación.

Romper con la dependencia de los fertilizantes químicos, con ampliación de centros comunitarios para la preparación de abono orgánico y otros insumos ecológicos.

Evitar el monopolio del uso del agua. Garantizando acceso al agua para la producción campesina, evitando acaparamiento y desvío de los ríos.

Cuidados post cosecha: centros de acopio de la producción campesina y reservas de granos para la población.

Activar el programa de compras públicas, este implica, fomentar la asociatividad campesina, creando capacidad instalada, para: adquisición comunal de insumos agroecológicos, producción, almacenamiento, negociación y administración.

Créditos concesionales para producción y mercadeo, con tasas de alcance popular a través de entidades populares de miro crédito

> Un capitulo particular para las mujeres productoras: financiamiento, acceso a los mercados locales, transporte y organizando espacios adecuados e inocuos de venta directa al consumidor (Frente Campesino Ixmulew, 2020).

Se trata de medidas de corte inmediato en condiciones como las actuales, en donde el abandono a la producción a pequeña escala ha sido absoluto. La dinámica de producción no solamente ha privilegiado a los agro-negocios, sino que pretende vaciar el campo de campesinos y volcar la tierra exclusivamente a la producción agro industrial, aquella que se encarga de nutrir las mesas del norte. Las condiciones al productor y productoras no solamente son precarias. Son intencionalmente adversas. Paternalistas y a la vez racistas y despectivas: objetos de compensación social. Incapaces de movilizarse por sí mismos. Pretender imponer aquel imaginario en la sociedad no solamente es avieso, sino que opera en contra de los intereses sociales. Lo que afecta al campo nos afecta a todos. Por eso propone "al Organismo Ejecutivo realizar un esfuerzo conjunto para definir una estrategia de fortalecimiento del MAGA y del sector público agrícola, para que estén en condiciones de cumplir con el rol que hemos expuesto en los párrafos anteriores, partiendo de comprender que sin su restructuración no será posible fortalecerlos". (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Sobre la emergencia, tres factores son clave a) salud, b) movilización del alimento y c) participación social y ciudadana. Todas esenciales para la garantizar salud e integridad de las poblaciones rurales y particularmente de las zonas más alejadas.

La salud, bien público que requiere prestación con pertinencia cultural, cimentará el camino, para ampliar capacidad y calidad de los servicios en salud, reconocer y validar oficialmente los servicios en salud de los pueblos, y avanzar en un diálogo inter cultural por la salud pública.

> Pertinencia cultural de la intervención. Salud intercul-

> tural, que siente bases para avanzar en la fase de desarrollo a un futuro modelo de salud intercultural.
>
> Acercar la salud al campo. Equipamiento a los centros y puestos de salud del campo.
>
> Crear y financiar mesas técnicas rurales, con participación de personal de salud y sistemas de salud indígena, comadronas, médicos ancestrales, para definición de intervenciones.
>
> Capacitar a comunitarios para detectar casos de coronavirus.
>
> Organizar brigadas médicas multiculturales, para visitar los lugares más apartados del país. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Sobre la distribución de los alimentos a partir de la producción local: acceso a los mercados, ahora alterados por restricciones al transporte.

> La movilización de los alimentos desde las áreas en las que se producen hasta los mercados y consumidores debe estar garantizada por el gobierno central y facilitada por las municipalidades. Las medidas sanitarias que establezca el gobierno central no deben ignorar las realidades territoriales existentes. Es decir, que el Estado facilite medios de transporte para que se desarrollen y puedan operar redes de comunidades y organizaciones asociativas campesinas, para la venta y el intercambio de sus productos a comunidades vecinas y otras regiones. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

La participación ciudadana es un rasgo fundamental del avance o retroceso de la democratización del país: ejercicio ciudadano que busca profundizar la democracia, dotarla de mayor instrumental para asegurar que el Estado con el concurso de la sociedad sea capaz de brindar los satisfactores que el ser humano requiere para el buen vivir. Guatemala registra un largo bagaje de intervención ciudadana en la cosa pública.

Particularmente activa fue la movilización social alrededor de la reconstrucción post terremoto de 1976, y es singular el espíritu ciudadano que se registra en los pueblos indígenas para resolver las cuestiones de justicia, alimento, cuidado de la naturaleza y en general la gestión social: "En esta crisis el gobierno central y las municipalidades deben propiciar una amplia participación de las autoridades indígenas ancestrales, autoridades comunitarias, así como otras formas de organización comunitaria". (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Reactivación con transformación

Las bases hay que sentarlas ahora. No se trata de volver a empezar sobre las mismas bases, como ya dijimos. Por ejemplo, la dinámica agrícola y agraria debe incorporar componentes, obviados hasta ahora: acceso campesino a los activos productivos. Los diagnósticos de situación son evidentes y explícitos: centurias de un sistema productivo basado en la agro-exportación de "productos líderes", país dependiente de vaivenes en los precios internacionales, que cíclicamente colocan al país en situaciones difíciles. No olvidamos la crisis del café de los años noventa.

Transformar esa modalidad productiva priorizando agricultura familiar y acercamiento de los mercados al productor, significa que el Estado concentre esfuerzos en agricultura familiar, asociatividad, mercado y conflictividad agraria.

> Lejos de desmantelar la Secretaría de Asuntos Agrarios, le sanee y la fortalezca, para que cumpla su rol de abordar la conflictividad agraria resultante de una historia de injusticia, marginación y discriminación en contra de las y los campesinos y de las comunidades indígenas… la persistente concentración de la tierra.
>
> Es substancial que se revise la situación en la que se encuentran las familias que accedieron a la tierra a través de crédito del Fondo de

> Tierras, pues requieren se les condone la deuda y se fortalezca su capacidad productiva.
>
> El Fondo de Tierra requiere, igualmente, ser transformado para que cumpla el propósito original de ser un instrumento efectivo para abordar la problemática agraria. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Dirigir apoyo estatal hacia las economías indígenas y campesinas: agricultura, artesanía y comercio entre otras, significa transformar la política pública y su correlato, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, hacia nuevos paradigmas de sostenibilidad, inclusión y bien común.

> La economía campesina, con el decidido apoyo del Estado, tiene toda la potencialidad de convertirse en una vía de superación de la pobreza para millones de personas pobres y excluidas, a quienes el Estado no debe considerar en las políticas públicas únicamente como destinatarios de acciones asistencialistas, sin que esto ignore que tales acciones sean temporalmente necesarias. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Ampliar la mirada del Estado es una constante en el manifiesto campesino. Es momento de ver la economía más allá de los círculos empresariales tradicionales, y generalmente beneficiados por la acción u omisión del Estado; existen en el país economías reales que sostienen el empleo de cientos de miles de personas, que no tienen subsidios ni protección del Estado. Hacia esos productores de bienes alimentarios y otros bienes va dirigida la exigencia de un Estado con mirada y acciones de amplio espectro, incluyente, un Estado de los ciudadanos.

> La reactivación de la economía no puede pensarse únicamente en términos macro- económicos, ni sólo atendiendo a la economía formal. Tampoco el necesario apoyo a la mediana y pequeña empresa es suficiente. Debe reconocerse la rele-

> vancia cuantitativa y cualitativa que tienen las economías familiares campesinas, su aporte insustituible a la producción de alimentos y el rol que en ello juegan los saberes ancestrales históricamente acumulados por los pueblos indígenas. Es también fundamental reconocer la relevancia de las economías familiares campesinas en términos de la producción artesanal, el empleo que generan y el consumo de bienes y servicios que representan, aún en medio de la precariedad existente. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

La propuesta política hacia una nueva gobernabilidad

La primera referencia es el respeto irrestricto de los derechos humanos y garantía del derecho a defender tierra, territorio, naturaleza, libertad de expresión, resistencia y acción política. Derechos restringidos, de hecho, por ciertas empresas. Ha habido un énfasis de uso ilegitimo del derecho penal en contra de la protesta y propuesta social, no existe una estadística final de personajes comunitarios y/o dirigentes nacionales encausados penalmente. A decir de las organizaciones campesinas, ya suman más de las cinco centenas entre encausados y encarcelados.

> Que se suspenda inmediatamente la ejecución de órdenes de captura en contra de líderes comunitarios que reclaman y defienden sus legítimos derechos como trabajadores agrícolas y comunidades indígenas y campesinas, así como los desalojos extrajudiciales de comunidades, que se están desarrollando, aprovechando la crisis humanitaria y las restricciones generales vigentes. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Esto coincide con la propuesta que ha realizado la Oficina Nacional contra la Tortura, por aliviar el hacinamiento en las cárceles y gestionar que los jueces otorguen liberación de internos, que no son peligrosos para la sociedad y no están sujetos a

condenas por delitos de lesa humanidad o corrupción.

Los dirigentes campesinos además de estar injustamente encarcelados, son ciudadanos productivos, ajenos a corrupción o violación de derechos humanos. Al contrario, han sido y son defensores de aquellos derechos. Merecen la libertad y poder trabajar por sus familias y comunidades.

El llamado a construir una confluencia social nacional

Este es un paso trascendente en el medio de la crisis. La "solución" no puede dejarse a las elites que tradicionalmente han dirigido e influido decisivamente en este país. La crisis más bien, debe ser un puente hacia una solución participativa basada en grandes consensos, solo de esta forma haremos legítimas y sostenibles las decisiones políticas, que ahora se asuman para enfrentar crisis y reactivación transformadora.

La legalidad por sí misma no viene investida de legitimidad. No esta demás recordar que la representatividad, medida por los votos recibidos, deja a los electos con escasa representación social. El presidente de la República alcanzó la presidencia con alrededor del 20 % de los votos, de las personas aptas para sufragar.

En contrario, la sostenibilidad de los procesos políticos depende del grado de legitimidad de las decisiones y los actores

> Las organizaciones campesinas que suscribimos el presente planteamiento con decisión y responsabilidad afirmamos que es necesario promover una CONFLUENCIA NACIONAL para afrontar la situación coyuntural que vivimos y los efectos dramáticos que seguramente se producirán en la economía del país, en el mediano y largo plazo. Nosotros, las y los campesinos, las comunidades indígenas y los pequeños productores agrí-

> colas, estamos decididos a participar en este urgente esfuerzo de unidad social y política a nivel nacional.
>
> CONFLUENCIA SOCIAL A NIVEL NACIONAL Y LOCAL, en donde tengan participación de primer orden las autoridades ancestrales indígenas, aportando experiencia y sabiduría, para rescatar el agro del atraso secular al que ha estado sometido. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

La confluencia social, requiere un cambio de actitud y la búsqueda del paradigma del bien común. No es posible, confluir bajo los viejos patrones de exclusión e insostenibilidad ambiental. Las bases de la confluencia se deben construir a mutuo. De esa forma construiremos una sociedad de progreso social, político, cultural y económico. Con equidad y respeto a la diversidad de pueblos que habitamos este país. Una sociedad que acoja a sus trabajadores. Que no expulse a su juventud, que no los transforme en migrantes irregulares. Una sociedad, que se proponga generar empleo decente, educación y salud de calidad. La Guatemala que se dibuja en los Acuerdos de Paz.

En tal sentido, "los sectores empresariales del agro deben superar los intereses exclusivamente sectoriales y comprometerse con un desarrollo nacional incluyente, que no implica excluir la rentabilidad racional de las actividades empresariales de distinto tipo". (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

El llamado es a todos los sectores sociales, especialmente a los pobladores urbanos y vecinos de las ciudades. Un llamado a la conciencia y solidaridad mutua. Sin el campo no hay vida y sin consumidores no hay producción. Es esta una oportunidad para rearticular las viejas redes campo-ciudad, destruidas por la acción represiva del Estado en décadas recientes. Se remarca que el campo no significa atraso y que la protesta y propuesta campesina reivindica los derechos de la ciudadanía, en general.

> A la población urbana, le pedimos que comprenda, a partir de la experiencia que estamos viviendo, que sin alimentos no hay vida y que éstos vienen del agro, producidos sustancialmente por nosotros las campesinas y los campesinos. La presente crisis debe acercarnos a los pobladores de las áreas urbana y rural, y conducirnos a buscar soluciones de mutuo beneficio. (Frente Campesino Ixmulew, 2020)

Y cierra el manifiesto: "Nuestro llamado es a la participación activa de toda la sociedad civil del país, junto a los representantes del Estado".

Nos corresponde, como ciudadanos, el derecho y la responsabilidad de diseñar una nueva sociedad, una sociedad para el cambió, una sociedad para el futuro. Con nuevas reglas de convivencia y ejercicio político.

Referencias bibliográficas

- Cabrera, Boris (2012) "Movimiento campesino en Guatemala: reivindicaciones, luchas y utopías transformadoras", en *Revista Territorios* 7, Instituto de Estudios Agrarios de la Coordinación de ONG y Cooperativas.

- Corral, Enrique. (2012) "Descripción histórica del movimiento campesino guatemalteco", en *Revista Territorios* 7, Instituto de Estudios Agrarios de la Coordinación de ONG y Cooperativas.

- Castillo, Otto René (1993) "Vámonos patria a caminar", en *Informe de una injusticia*. Guatemala: Editorial Cultura.

- Congreso de la República de Guatemala (2020) *Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos del coronavirus Covid-19,* Decreto 12-2020. Guatemala: Diario de Centroamérica, miércoles 1 de abril de 2020. .

- Congreso de la República de Guatemala (2020) *Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el covid-19.* Decreto 13-2020. Guatemala: Diario de Centroamérica, miércoles 8 de abril de 2020.

- Frente Campesino Ixmulew (2020) *Guatemala, economía y agricultura familiar indígena campesina, una oportunidad para la población guatemalteca. Reactivación con transformación.* Guatemala: 15 de abril de 2020. Accesible en https://www.mundubat.org/comunicado-economia-y-agricultura-familiar-indigena-y-campesina-una-oportunidad-para-la-poblacion-guatemalteca/ .

- Instituto Nacional de Administración Publica (2019) *Participación ciudadana, administración pública y Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Guatemala: INAP.

- Ministerio de Economía Guatemala (2020) Acuerdos Ministeriales números 583-2020 y 584-2020 de fecha 15 de abril 2020. Diario de Centroamérica, 17 de abril de 2020.

- Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (2020) "26 países de América Latina y el Caribe se coordinan para apoyar el funcionamiento regular del sistema alimentario durante la crisis COVID-19". Accesible en http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269580/

- Velásquez, Helmer (2017) "Movimiento campesino: agendas e identidades cambiantes (1992-2015)" en *Revista Territorios* 12, Instituto de Estudios Agrarios de la Coordinación de ONG y Cooperativas.

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

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Instructions to the authors

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

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

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

1. Articles should be original, unpublished and can´t participate simultaneously in other processes.

2. Reviewing articles which compare methods and work results are accepted and articles which have been published before are also accepted only by invitation, if they have been extended and quote where they have been published.

3. The extension of the work should be between five and fifteen pages. A Microsoft Word document must be submitted, with 1.15 spacing, in one column, Calibri or Times New Roman font, size 12.

4. Titles should be simple, striking and short.

5. Works must be signed by the authors with first name and last name, with a summary of their academic degree and institutional position between 5 and 7 lines.

6. Summary and key words in two languages: It must contain five key words and the summary with a maximum extension of 250 words.

7. Recommended paragraphs between 6 and 10 lines.

8. Footnotes are an explanatory reference of the text; they must be located in the page of the text referred.

9. Images, graphics must be sent in jpg, tiff and pdf formats. They are listed in order of appearance in the text, using Arabic numbers.

10. Bibliographic reference must be quoted the bibliography or the internet link at the end of the document, ordered alphabetically by the author´s last name and according to the Publication Manual of APA (American Psychological Association) 2012 edition.

11. Documents must be sent to electronic addresses, the 10th and 24th of each month:
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Important

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

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

www.ipn.usac.edu.gt
www.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 septiembre de 2020.
La edición consta de 625 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com

Edgar Balsells * Adrián Chávez * Mariano González
María Teresa Mosquera Saravia * Fabiola Prado De Nitsch
Helmer Velásquez * María Lucrecia Vicente Franco

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

IPNUSAC

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

Catálogo

latindex

www.latindex.unam.mx

2418 7679

2418 7616

www.ipn.usac.edu.gt

@ ipnusac@gmail.com