PROPUESTA | INCIDENCIA | BIEN COMÚN

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Año 5 ▸ Edición 18 ▸ Octubre / Diciembre 2016

Catálogo

ISSN 2308-0779

La profunda reforma del Estado

Propuestas para el debate

- El carácter de la crisis
- Una reedificación integral
- Política • Economía • Salud
  Educación Seguridad • Justicia
  Medio ambiente • Desarrollo rural
  Innovación y transferencia de ciencia y tecnología
- Desafíos de la Universidad

Por una nueva cultura de servicio público:
Instituto universitario de Gobierno y gestión de Estado

Vigencia del pensamiento de Juan José Arévalo

Elecciones en EE.UU.

Escenarios con Trump en la Casa Blanca -
La marea que nos alcanza -
¿Y si Trump cumple? -

Análisis de coyuntura

- El inevitable ajuste del gobierno
- Los actores en la época de cambio
- La depuración de elites

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 5 , edición 18 Octubre / Diciembre 2016

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.issuu.com

Impreso en papel reciclado

Facebook / IPNUSAC

Twitter / ipn_usac

Catálogo
latindex
www.latindex.unam.mx

Año 5 ▸ **Edición 18** ▸ Octubre / Diciembre 2016

Revista Análisis de la Realidad Nacional

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 de 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)
Carlos Guillermo Alvarado Cerezo, Rector
Carlos Enrique Camey Rodas, Secretario General

Director de la Revista
Edgar Gutiérrez, Coordinador General IPNUSAC

Consejo Editorial
Mario Rodríguez, Jefe División de Educación IPNUSAC
Luis Leal, Jefe División de Innovación Científico Tecnológica IPNUSAC
Edgar Celada Q., Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC
Diego Montenegro, Director de la Dirección General de Administración USAC
Maynor Amézquita, Maestro en Comunicación y Periodista

Consejo Asesor Internacional
Alfredo Forti, Internacionalista
Jorge Nieto Montesinos, Sociólogo, ministro de Cultura del Perú
Francisco Goldman, Escritor y Periodista

Editora
Rina Monroy Loyo, Comunicadora IPNUSAC

Jefa Biblioteca Central USAC
Magaly Portillo, Licenciada en Ciencias Psicológicas

Bibliotecólogas
Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC
Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga ERIS-USAC

Apoyo estadígrafo y digital
Jacqueline Rodríguez

Traducción
José Sagastume

Diseño, diagramación e ilustración de portada
Rosario González

Tesorería
Sandy Hernández
María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

Distribución
Vilma Peláez de Castillo, responsable
Jessica Farfán, apoyo
Yony Colindres

Fotografías

Internet
elPeriódico, página 32

Índice

Presentación - Edgar Gutiérrez
Director de la revista

1 Análisis de Coyuntura
IPNUSAC

El inevitable ajuste del gobierno de Jimmy Morales
1 octubre 2016 25

Los actores en la época de cambio
16 octubre 2016 28

La depuración de elites
1 noviembre 2016 32

Escenarios con Trump en la Casa Blanca
16 noviembre 2016 36

2 Reforma del Estado

El carácter de la crisis de Estado y la necesaria reforma integral
Edgar Gutiérrez 41

La reforma política
Cristhians Castillo 54

La reforma económica
Edgar Balsells Conde 65

Reforma educativa
Mario Rodríguez Acosta 82

Reforma de la salud
Adrián Chávez 91

Reforma en seguridad ciudadana
Edgar Celada Q. 101

Reformas en el sector Justicia
Lizandro Acuña y Alejandro Sánchez 117

Reformas socio-ambientales
Magaly Arrecis 124

Desarrollo rural y reforma del Estado
Adrián Zapata 136

Reformas de políticas públicas de innovación y transferencia de la ciencia y la tecnológica
Luis Leal Monterroso 149

3 Elecciones en EE.UU.

La marea de Trump nos alcanza
Edgar Gutiérrez 158

Trump, nuestro miserable reflejo
Ilka Oliva 163

Trump revolucionario
Crosby Girón 166

Guatemala tiembla ante la amenaza de deportaciones de Donald Trump
Enrique Naveda 169

Trump, tiempos sombríos
Carlos Figueroa Ibarra 171

Cuando las democracias padecen de ceguera
Jorge Mario Rodríguez-MartInez 173

¿Por qué el pueblo gringo votó por alguien como Trump?
Marcela Gereda 177

¿Y si Trump cumple?
Edgar Celada Q. 180

4 Propuestas

El Instituto Universitario de Gobierno y Gestión de Estado
Ipnusac 193

5 Tendencias

Derechos lingüísticos y visiones del mundo
Leonor Vázquez González
Jorge Mario Rodríguez Martínez 227

La actualidad del pensamiento filosófico-político de Juan José Arévalo Bermejo
Jorge Mario Rodríguez-Martínez 240

El derecho a un ambiente sano
Luis Ferraté 273

Índice de Autores

Lizandro Acuña

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

Magaly Arrecis

Bióloga, con maestría en Socioeconomía Ambiental del Catie. Jefa del Área Socioambiental del Ipnusac y representante suplente de la Usac ante el Consejo Nacional de Cambio Climático, Integra el Comité Técnico del Observatorio Ambiental de Guatemala y representa al Ipnusac en la Comisión de Agua del Consejo Superior Universitario. Ha sido docente universitaria y ha publicado documentos y material educativo en temas socioambientales.

Edgar Balsells Conde

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Pontificia Universidad de Salamanca. Maestría en Policy Economics, Universidad de Illionis en Urbana Champaign. Maestría en Administración Pública, Usac-Inap, y Economista por la Usac. Jefe del Área Socioeconómica del Ipnusac. Fue ministro de Finanzas Públicas; subsecretario de Segeplan y miembro de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala. Representante del CSU/Usac ante la Junta Directiva del Igss.

Cristhians Castillo

Licenciado en Relaciones Internacionales, con estudios en Economía de la Usac. Jefe del Área Sociopolítica del Ipnusac. Docente universitario. Ha sido consultor e investigador de Flacso-Guatemala y docente en programas de formación política para el Incep. Miembro del equipo técnico del Grupo de los Cuatro. Ha realizado investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República en materia de Seguridad y Justicia.

Edgar Celada Q.

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

Adrián Chávez

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

Luis Ferraté

Ingeniero Ambiental por la Usac. Doctorado y Maestría en Geografía por la Universidad de Oregon. Post-doctorales en Comunicación, Relaciones Sociales, Sistemas de Gestión y Ambiental, y Ordenamiento Territorial. Fue Presidente de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; Ministro de Ambiente y Recursos Naturales. Ha sido docente. Es colaborador/investigador del Ipnusac. Condecorado con la Orden del Quetzal y la Medalla Presidencial de Medio Ambiente.

Marcela Gereda

Maestría en Estudios Latinoamericanos y en Gestión para las transformaciones sociales en la globalización por la Universidad Autónoma de Madrid. Columnista de diario *elPeriódico* y en las publicaciones digitales *La Insignia y Albedrío*. Ha realizado investigaciones sobre violencia juvenil, migración y la sociedad del consumo. Ha publicado *Colección Pensamiento II* (2008). *Edelberto Torres-Rivas conversa con Marcela Gereda. El Librovisor.*

Crosby Girón

Narrador y periodista. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Usac. Fue director de *Inforpress Centroamericana* y coordinador de la sección política del Incep. Autor de *El hijo del Ángel y otros relatos*; ha publicado poesía y relatos. Corresponsal del *Latin America Data Base* de la Universidad de New Mexico y colaborador de *Publicogt y El Observador*.

Edgar Gutiérrez

Analista político, economista y escritor. Coordinador general del Ipnusac. Fue ministro de Relaciones Exteriores y secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República; Coordinador General del REMHI. Presidente de la Fundación Desc para América Latina; consultor para asuntos latinoamericanos sobre transición democrática, gobernabilidad y seguridad ciudadana. Promovió la creación de la Cicig.

Carlos Figueroa Ibarra

Ph.D. en Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor e investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en México. Especialista en estudios de procesos políticos y violencia de Guatemala en conjunción con México. Maestro Visitante en la Escuela de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en la Universidad de Stanford, en la Usac, Flacso-Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

Luis Leal Monterroso

Médico veterinario por la Usac. Maestría en Producción Animal. Jefe del Área de Innovación Científico Tecnológica del Ipnusac. Fue Rector de la Usac en 2002-2006 y representante de los rectores de las universidades de Guatemala ante la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz. Docente universitario. Presidente de Cámara de Productores de Leche. Entre otros ensayos, ha publicado "*Micro y mini hidroeléctricas en pequeñas comunidades*".

Enrique Naveda

Especialista en prospectiva política. Coordinador general del diario digital *Plaza Pública*. Ha sido docente universitario. Productor de documentales. Recibió el Premio Excelencia Periodística por el reportaje *Tapachula, en el falso paraíso*, publicado en 2006. Co-autor del libro *Bestiario del Poder* (F&G Editores, 2012), del ebook *El consigliere tiene un proyecto* (eCícero), y *El rector, el coronel y el último decano comunista.*

Ilka Oliva

Escritora y poetisa. Maestría en discriminación y racismo. Estudió Psicología en la Usac, Maestra de Educación Física. Inmigrante indocumentada. Es autora de *Crónicas de una inquilina; Historia de una indocumentada travesía en el desierto Sonora-Arizona, Post Frontera y* el poemario *Luz de Faro*. Publicados en Amazon.com.

Jorge Mario Rodríguez

Licenciado en Filosofía, Usac. Ph. D. en Filosofía, York University (Toronto). Maestría en Filosofía, Ohio University. Se especializa en filosofía política y filosofía del derecho, y trabaja en los fundamentos teóricos de los derechos humanos. Ejerce docencia e investigación en Guatemala (Usac). Autor de *Derechos humanos: Una aproximación ética.*

Mario Rodríguez Acosta

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

Alejandro Sánchez

Abogado y notario. Candidato a Doctor en Derecho, especialización en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Consultor del Proyecto de Seguridad y Justicia de Usaid-Guatemala. Asesor del Ipnusac en temas de justicia y seguridad ciudadana. Docente del Programa de Cursos Libres Usac. Ha sido consultor en justicia penal de varios organismos internacionales. Juez *ad hoc* en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Leonor Vázquez González

Licenciada en Física y Matemáticas del Instituto Politécnica Nacional, Catalunya. Ph. D. en Matemática Aplicada, Maestría en Ciencias, Ingeniería Eléctrica opción computación del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN. Investigadora en temas de desarrollo, tecnología de la información. Docente universitaria.

Adrián Zapata

Doctor en Ciencias Sociales por Flacso-Guatemala. Master en Políticas Públicas por la Url y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y Abogado y Notario de la Usac. Coordinador del Área de Desarrollo Rural del Ipnusac. Fue Secretario Ejecutivo del Gabinete de Desarrollo Rural (2013 a 2015), Director del Ipnusac (2009-2012), y Consultor de diversas organizaciones nacionales e internacionales.

Authors Index

Lizandro Acuña

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

Magaly Arrecis

Biologist, master's degree in environmental Socioeconomics of Catie. Head of the environmental Area of the Ipnusac and alternate representative of the Usac national climate change Council, integrates the Technical Committee of the environmental Observatory of Guatemala, and represents the Ipnusac in the water Commission of the University Superior Council. She has been teaching University and has published documents and educational material on environmental issues.

Edgar Balsells Conde

Doctor in Political Sciences and Sociology from the Pontifical University of Salamanca. Masters in Policy Economics, University of Illinois at Urbana Champaign. Master of Public Administration, Usac-Inap, and economist by the Usac. Head of the socio-economic area of Ipnusac. He was Minister of Public Finance; Undersecretary of Segeplan and member of the Monetary Board of the Banco de Guatemala. Representative of the CSU/Usac before the Board of Directors of the IGSS.

Cristhians Castillo

Degree in International Relations, with studies in Economy of the Usac. Head of the area's socio-political Ipnusac. University teacher. He has been a consultant and researcher of Flacso-Guatemala and teaching in training programs policy for the INCEP. Member of the technical team of the group of four. Has conducted research on the reform of the Political Constitution of the Republic in the field of security and justice.

Edgar Celada Q.

Graduate in Journalism. Head of the area of justice and Citizen Security Ipnusac. Co-editor of the Magazine Analysis of the National Reality. He was Executive Secretary of the G4, Coordinator of Strategic Analysis of the Office of the PDH. Editor of sections of economics or business of Prensa Libre, elPeriódico and the Republic. He was the editor-in-chief of the weekly Inforpress Centroamericana. In Mexico he worked for the daily UnomasUno.

Adrián Chávez

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

Luis Ferraté

Environmental engineer by the Usac. Doctoral and Masters degree in Geography from the University of Oregon. Post-doctoral in communication, social relations, management systems and environmental; and Territorial Organization. He was the Chairman of the Commission on Sustainable Development of the United Nations; Minister of Environment and Natural Resources. Has been a teacher. Is a collaborator/researcher of the Ipnusac. Decorated with the order of the Quetzal and the Presidential Medal of Environment.

Marcela Gereda

Masters in Latin American Studies and in management for social transformations in globalization, by the Autonomous University of Madrid. Columnist of newspaper elPeriódico and in the digital publications The Insignia and Albedrío. Has conducted research on youth violence, migration and the society of consume. Has published *Collection Thought II* (2008). *Edelberto Torres-Rivas talks with Marcela Gereda. The Librovisor.*

Crosby Girón

Narrator and journalist. Degree in communication sciences from the Usac. He was director of *Inforpress Centroamericana* and coordinator of the political section of the Incep. Author of *The son of Angel and other stories*; has published poetry and short stories. Correspondent of the Latin America Data Base of the University of New Mexico and collaborator of Publicogt and the observer.

Edgar Gutiérrez

Political Analyst, economist and writer. General Coordinator of the Ipnusac. He was Minister of Foreign Affairs and Secretary of strategic analysis of the Presidency of the Republic; General Coordinator of the REMHI. President of the foundation Desc, for Latin America; consultant for Latin American Affairs about democratic transition, governance and citizen security. Promoted the creation of the CICIG.

Carlos Figueroa Ibarra

Ph.D. in Sociology at the National Autonomous University of Mexico. Professor and Researcher in the praiseworthy Autonomous University of Puebla in Mexico. Specialist in studies of political processes and violence of Guatemala in conjunction with Mexico. Visiting Teacher in the School of Philosophy and Letters of the Autonomous University of Tlaxcala, at Stanford University, in the USAC, Flacso-Guatemala, El Salvador and Costa Rica.

Luis Leal Monterroso

Veterinary doctor by the Usac. Masters in Animal Production. Head of Area of Innovation Technological Scientific of Ipnusac. He was Rector of the USAC in 2002-2006 and representative of the rectors of the universities of Guatemala before the National Commission of the Peace Agreements. University teacher. President of the Chamber of milk producers. Among other tests, has published *"Micro and mini hydroelectric plant in small communities".*

Enrique Naveda

Prospective policy specialist. General coordinator of the digital Public Square daily. Has been teaching University. Producer of documentaries. He received the journalistic excellence award for report T*apachula, in the false paradise,* published in 2006. Co-author of the book Bestiario del Poder (F & G Editores, 2012), of the ebook the consigliere has a project (eCícero), and the rector, the Colonel and the last Communist Dean.

Ilka Oliva

Writer and poet. Masters in discrimination and racism. Studied psychology at the Usac, Teacher of Physical Education. Immigrant undocumented. She is the author of *Chronicles of a tenant, History of an undocumented journey in the wilderness Sonora-Arizona, Post border and the poems Light*. Published on Amazon.com.

Jorge Mario Rodríguez

Graduate in philosophy, Usac. Ph. D. in philosophy, York University (Toronto). Master's degree in philosophy, Ohio University. He specializes in political philosophy and philosophy of law, and works in the theoretical foundations of human rights. It performs teaching and research in Guatemala (Usac) and Canada. Author of human rights: an ethical approach.

Mario Rodríguez Acosta

PhD in education. Master's degree in international relations and political education. Economist. Chief of the Education Area of the Ipnusac and University Professor. Researcher and director of the Global observer. Has been consultor-investigador of the Pnud-El Salvador; consultant in safety food. Director of Digital Magazine public GT. He has published implications social, political and economics of Chapter 10 of the Cafta.

Alejandro Sánchez

Lawyer and notary public. Candidate to Doctor in Law and a specialization in International Law of Human Rights. Consultant to the project of security and justice of Usaid-Guatemala. Adviser to the Ipnusac in issues of justice and citizen security. Teaching of the Program of Free Courses Usac. He has been a consultant on criminal justice in various international agencies. Judge ad hoc in the Inter-American Court of Human Rights.

Leonor Vázquez González

Degree in physics and mathematics from the Polytechnic National Institute, Catalunya. Ph. D. in applied mathematics, master of science, engineering electric option Computing Center for research and advanced studies of the IPN. Research on issues of development, information technology. University teacher

Adrián Zapata

Doctor in Social Sciences by Flacso-Guatemala. Master in Public Policies by the URL and a graduate in Law and Social Sciences and lawyer and notary public of the Usac. Coordinator of the area of Rural Development of Ipnusac. He was Executive Secretary of the Cabinet of Rural Development, (2013 to 2015), Director of Ipnusac (2009-2012); and consultant to various national and international organizations.

Presentación

Un tema central de la agenda política desde 2015, es la reforma del Estado. La Universidad de San Carlos de Guatemala lo lanzó en abril de ese año, poco antes de que estallara la crisis que activó las masivas movilizaciones de la Plaza. La Universidad convocó la Plataforma Nacional para la Reforma del Estado en la cual llegaron a converger casi 300 organizaciones de distinta naturaleza y alcance de todo el país. De esa experiencia de "parlamento ciudadano" salió la propuesta de reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se aprobó en 2016 y cuya discusión continuará en 2017 en la segunda generación de reformas.

La reforma integral del Estado es condición *sine qua non* para superar la crisis de estatalidad, uno de cuyos síntomas más alarmantes es la relación simbiótica entre redes de corrupción y crimen con elites y altos mandos del sector público. Desde la misión de la USAC, que incluye el análisis y la propuesta frente a los desafiantes problemas nacionales, el equipo del Ipnusac formula en distintos campos (política, economía, educación, salud, seguridad, justicia, ambiente, desarrollo rural y transferencia tecnológica) propuestas de una amplia agenda de reformas y sus lineamientos estratégicos a mediano plazo, procurando, a la vez, un diálogo interdisciplinario. Por otro lado, en concreto, como una contribución a la formación de un servicio público profesional y pertinente, se propone la organización del Instituto de Gestión de Gobierno y Estado, resultado de un trabajo de equipo integrado por Rectoría en el propio Ipnusac.

La reforma del Estado es un diseño intelectual, pero es viable solo como proceso social y político que se traduce en modelos normativos e institucionales. Ahora mismo el país se debate entre modernizarse o quedarse estancado en el viejo sistema patrimonialista. Lo vivido en los últimos dos años es un desgarre de ese sistema y en 2017 quedará expuesto a un escenario impredecible hasta la noche del 8 de noviembre de 2016.
La elección de Donald Trump como presidente de los EE.UU. introduce dinámicas migratorias, comerciales, culturales y políticas que tendrán decisivo impacto en Guatemala. En una primera lectura, que realizan varios analistas y periodistas guatemaltecos/as, este cambio en la dirección del poder en la potencia más influyente del globo, genera incertidumbre y despierta miedos por un potencial "choque de civilizaciones".

Pero más allá de ese primer impacto, en la agenda de reforma del Estado pasan a ocupar un primer plano asuntos que forman parte de la preocupación pública, pero que aún no se traducen en políticas públicas. Uno de ellos es que frente a la tendencia comercial proteccionista que se levanta en el Norte, induce a reflexionar nuevamente sobre el estímulo del mercado interno y la integración regional. Otro es que una estrategia de desarrollo económico sin un objetivo central de generación de empleo masivo, hará inviable cualquier reforma del Estado. Así de acuciantes son los desafíos de este tiempo.

Edgar Gutiérrez
Director

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

1

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

El inevitable ajuste del gobierno de Jimmy Morales

IPNUSAC
1 octubre 2016

La Presidencia de la República[1] sufrió en la última quincena un debilitamiento inquietante. El primer círculo familiar (hijo y hermano) del presidente Jimmy Morales está implicado en una investigación penal del MP y la CICIG relacionada con el caso "Botín Registro de la Propiedad". Y, de acuerdo a una investigación periodística de la revista *Contrapoder*, el hijo del vicepresidente Jafeth Cabrera habría recibido financiamiento ilícito en la campaña electoral proveniente del narcotráfico.

Los señalamientos desestabilizan los primeros círculos familiares de la Presidencia y además despojan a los gobernantes del atributo que ha sostenido sus primeros ocho meses de gestión, que se resume en su consigna de campaña política: "ni corruptos ni ladrones". Entre desilusión y crítica este ha sido el tema central que ha saturado las redes sociales a partir de que el propio mandatario informó, a través de un vídeo que circuló en esas mismas redes, que su hijo y su hermano se habían presentado a

1. Se entiende por tal el Presidente y el Vicepresidente del poder Ejecutivo.

declarar de manera voluntaria en las fiscalías.

El tema no ha activado el resorte psicológico que en 2015 empujó a la ciudadanía masivamente a las plazas. Eso no excluye, sin embargo, riesgos de inestabilidad. Ciertamente un primer análisis de actores e intereses lleva a concluir que, por ahora, la mayoría (ciudadanía, empresarios, militares y comunidad internacional) prefiere un gobierno capaz de auto-corregirse y estabilizarse, que un relevo incierto, sea por la vía de la presión en las calles y en las redes sociales, o la renuncia voluntaria.

Es probable que una minoría, aún poderosa y radical, opte por agitar las aguas. El objetivo directo no es desestabilizar el gobierno, pero saben que un realineamiento de fuerzas (que perdieron en 2015) pasa por la inestabilidad política y la construcción de un escenario favorable a sus intereses. El objetivo real es debilitar la alianza MP y CICIG, y erosionar brutalmente el prestigio de sus liderazgos, Thelma Aldana e Iván Velásquez, respectivamente. Y un escenario favorable, al menos como manejo de percepciones, sería el triunfo en noviembre en los EE.UU. del candidato republicano Donald Trump, con quien supuestamente tendrían afinidades y conexiones.

Se trataría en realidad de una lectura no congruente con el funcionamiento y la lógica de la política y las instituciones de Washington. La definición que más se ajusta a la ideología de Trump es "nacionalismo" y por otro lado, la potencia del norte no es una lancha rápida que da giros bruscos. Se mueve como un transatlántico y establece sus objetivos a largo plazo. Sobre el Triángulo Norte de Centroamérica se ha construido en el Capitolio una política bipartidaria con un horizonte de al menos dos décadas, el plazo estimado para recuperar y modernizar estos países.

De todos modos el *déjà vu* Honduras 2009, que abrió un segundo semestre caótico y desestructurador en ese país, no deja de atormentar a Washington. En 2015 creyó adivinar signos desestabilizadores en los movimientos de la Plaza, hasta que cercioró que el espíritu de la ciudadanía iba en correspondencia con librarse del viejo sistema que

llevó al colapso al Estado. Esta vez, entonces, los radares están concentrados en la fragilidad de los gobernantes, que queda expuesta en la mayoría de sus actos y en las vulnerabilidades de un pasado –asociado al viejo sistema- que les dio rápido alcance en el primer círculo familiar.

Esa exposición es más obvia porque el segundo círculo de la Presidencia ha fallado. El diseño organizacional de la Presidencia prevé tres funciones vitales para la gestión que corresponden a ese segundo círculo. Una es la función del criterio jurídico-político que descansa en la Secretaría General; otra es la operación política propiamente dicha que se suele atribuir, a falta de un ministro de la Presidencia, a la Secretaría Privada, y la tercera es la Inteligencia estratégica, responsable de analizar el contexto en conjunto, anticipar los riesgos y sugerir las rutas. Van implícitas en esas funciones la mediación con los actores clave de la gobernabilidad y la comunicación al gran público.

En resumen, hay una crisis política no declarada en el centro nervioso del Gobierno, que es la Presidencia de la República. Esa crisis se destapó con la exposición judicial y mediática del primer círculo familiar y fue agravada con los actos hostiles hacia la prensa por parte de los gobernantes (19 y 20 de septiembre), más la reiterada actitud ensayo-error en la reforma tributaria y en la declaración de estado de prevención-calamidad por medio de un acuerdo gubernativo. Aunque hay un sector poderoso y duro interesado en la inestabilidad política, la mayoría apuesta por reforzar la gestión de gobierno para mantener el curso de la depuración-reforma que llevan la CICIG y el MP.

Los actores en la época de cambio

IPNUSAC
16 octubre 2016

Guatemala está en un periodo bajo tensión que la orilla a emprender reformas. Como se ha descrito en anteriores entregas, hay una ruptura del sistema político-empresarial de cooptación del Estado y de captura del poder a través de redes clientelares que tiene un impacto sísmico en todas las elites. Este es un sistema de redes montado en las últimas dos décadas que llegó a una fase de alto riesgo para la viabilidad del Estado democrático en los últimos cuatro años.

Los eventos de 2015 comenzaron a desmontar ese sistema mediante procesos penales conducidos por la CICIG y el MP, y legitimados manifiestamente por la ciudadanía. El riesgo de viabilidad del Estado volcó la atención de Washington que identificó en el cono norte de Centroamérica la "quinta amenaza" global a la seguridad de los Estados Unidos. La dimensión geopolítica de la crisis le da otro

cariz a su tratamiento. Pero debido a que la depuración/reforma proviene de agentes externos del sistema político-empresarial (MP y CICIG), la capacidad de reordenamiento a mediano plazo queda fundamentalmente en manos de los agentes internos, es decir, en las elites mismas y en la capacidad de incidencia que sobre estas tenga la ciudadanía.

Esa circunstancia abre un abanico de escenarios, como los esbozados por PAPEP,[1] que hemos adaptado en octubre para efectos de discusión con diversos sectores en el país (gráfico 1). Como se observa, la combinación de escenarios se subordina a las capacidades de concertación de los actores internos y, a la vez, de resistencia y hasta sabotaje de las reformas. Por eso la clasificación que proponemos de los actores (gráfico 2) está en referencia a las agendas del cambio, las cuales fueron esbozadas en un análisis hace dos meses.[2] Por ahora esas agendas están incluidas en los lineamientos estratégicos del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica (marzo 2015) y en la Ley de Asignaciones Globales de los Estados Unidos (un acuerdo bipartidario aprobado el 18 de diciembre 2015).[3]

El éxito relativo o absoluto de los actores resistentes al cambio nos podría conducir a los escenarios de gobernabilidad precaria o ingobernabilidad, en tanto que una franja suficientemente amplia de actores adaptándose a los ajustes

---

1. Véase: Proyecto de Análisis y Escenarios Prospectivos, del Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Escenarios de una gobernabilidad para el cambio. Guatemala 2015-2020. Agosto, 2015.
2. Véase: Ipnusac: "Una ruta para la reforma del Estado", en *elPeriódico* 14/08/16 y en *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición 102, 16-31 agosto 2016. www.ipn.usac.edu.gt
3. Básicamente la agenda del Plan se propone incrementar los motores de desarrollo, reforzar la educación secundaria y procurar el fortalecimiento de la SAT. La Ley de Asignaciones prioriza la seguridad fronteriza y el control migratorio, y da relevancia al combate contra la corrupción, a la justicia transicional, la transparencia y el fortalecimiento institucional. La agenda complementaria de participación ciudadana recoge el fortalecimiento del Estado de Derecho y la renovación de la clase política a través de reformas al régimen político, y agrega la promoción de modelos de negocios incluyentes, la construcción de capacidades para hacer del Estado buen redistribuidor fiscal, capaz de recuperar políticas sociales (en vez de solo programas focalizados) y de producción básica para la seguridad alimentaria.

abriría la ventana a un acuerdo de elites con reformas limitadas. Solo una mayor incidencia ciudadana, la renovación de la clase política y la referencia de un sector empresarial moderno abriría un escenario de reformas concertadas y sostenibles.

Figura 1.
Escenarios 2016-2020

Fuente: Adaptación de Papep, 2015.

Figura 2.
Los actores frente a las agendas de modernización

Resistencia
- Los extremos ideológicos
- Statu quo del modelo en crisis (polìticos, profesionistas, empresarios, sindicalistas)

Adaptación
- Empresarios institucinales
- Políticos institucionales
- Tecnocracia y movimientos civiles

Promotores
- Pequeñas fracciones empresariales
- Políticos reformistas
- Grupos civiles y nuevos medios prensa

Fuente: Adaptación de Papep, 2015.

La depuración **de elites**

IPNUSAC
1 noviembre 2016

El ajuste del sistema político y económico resulta doloroso para varios de sus antiguos beneficiarios, ahora procesados penalmente, y crea incertidumbre en la mayoría. El ajuste consiste en alinear el conjunto de las operaciones que hacen la vida política y los negocios a un régimen de legalidad, sancionando el cohecho, la asociación ilícita, el blanqueo de activos, el financiamiento ilícito de elecciones, la simulación de licitaciones y cotizaciones, el tráfico de influencias, la evasión y elusión fiscal, entre otros. La incertidumbre se traduce, para muchos, en desaliento, pesimismo sobre el futuro y pérdida de incentivos.

La acción judicial opera hasta cierto punto como un escarmiento, es decir, castigando las faltas de individuos y recuperando activos para el Estado, a través de la "extinción de dominio". Esa acción judicial va dando cuenta de diversas elites que formal o informalmente, ocasional o de manera permanente, hacían funcionar ese viejo sistema, sacándole provecho, por lo general, pecuniario. Son procesos penales ordinariamente

prolongados y complejos; además son masivos, pues involucran a redes y estructuras extensas, en secuencia, en los que suelen repetirse nombres.

Hay al menos dos factores críticos asociados en ese proceso de ajuste del sistema. Uno es el tiempo. Los procesados y sus afines reclaman la transgresión de garantías procesales, como prestar primera declaración ante la autoridad judicial en un plazo que no debe exceder 30 horas a partir de su detención. Aunque la persecución penal no viola el espíritu constitucional garantista, ciertamente los centros penales quedaron saturados y los tribunales están desbordados, no solo en estos casos sino en las capturas masivas de pandilleros (algunas suman hasta el centenar de miembros), por tanto, los plazos han quedado materialmente vencidos.

La lógica garantista del ordenamiento jurídico (típico de las etapas pos-autoritarias en Latinoamérica) deja en manos de la defensa, a través del recurso del amparo, posponer diligencias, si le conviene (aunque en el pasado ha ocurrido también que discrecionalmente el juez o el tribunal programan con dilación las audiencias). En los casos recientes de mayor impacto, como La Línea y Cooptación del Estado, los procesos se dilatan, sea por su complejidad (número de implicados y delitos), sea por tácticas (ausencia de defensa de uno de los señalados en el momento de la audiencia, recusaciones, amparos).

Pero el factor crítico del tiempo judicial se asocia también al tiempo político. La correlación de fuerzas en los poderes del Estado no es ajena al ánimo, las percepciones y, por tanto, las estrategias de las elites judicializadas, concentradas en el centro de detención provisional en la base militar Mariscal Zavala. Tampoco a las entidades de persecución penal, el MP y la Cicig, ni a Washington y sus representantes, los tres más relevantes "ajustadores" del sistema. Por eso la encendida controversia por la elección de la presidenta de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y, aún más, la irresuelta elección de la Presidencia y Junta Directiva del Congreso de la República.

Durante las primeras batidas judiciales entre abril de 2015 y

junio de 2016, los magistrados de la CSJ decidieron por unanimidad tramitar prácticamente todos los antejuicios de casos de alto impacto, y, cuando correspondió, también lo hizo el Congreso. Pero esa unanimidad forzada de los magistrados debida a la presión combinada de los "ajustadores" y de la opinión pública, comienza a debilitarse. La conducción del presidente del Congreso, Mario Taracena, que permitió en 2016 soldar o atajar en una serie de decretos fallas o fugas del sistema que quedaron de manifiesto en los procesos judiciales, también mostró síntomas de agotamiento del acuerdo forzado entre los bloques parlamentarios, cuando se abrió el debate sobre la elección de la próxima directiva. (Es todavía una discusión abierta qué tanto del anti-voto de Taracena obedece a su estilo o a su agenda.)

El poder Ejecutivo es otra variable crítica de la ecuación. De cuño conservador, pero sin estrategia frente al ajuste o reforma del sistema, el gobierno de Jimmy Morales ha sido llevado hasta ahora bajo la presión de las fuerzas en contienda, los reformistas y los restauradores. Esa misma indefinición le ha resguardado de ser blanco de ataques frontales o complot, pero no oculta la ruina de la administración pública ni la parálisis general de los programas que le corresponden. Al no constituirse el gobierno central en un motor autónomo de políticas sociales ni concertaciones económicas que abran un escenario alternativo a la incertidumbre, pasa a ser parte de las incubadoras de una previsible crisis de gobernabilidad en el horizonte del próximo semestre. Está aún por verse el impacto político y personal que las anunciadas implicaciones judiciales de las familias de la Presidencia, tendrán en Morales y en su vicepresidente Jafet Cabrera.

En resumen, la dinámica judicial del ajuste del sistema prácticamente está descabezando las elites que han medrado de ese sistema. Estas eran mucho más extendidas de lo que cualquiera pudo haber anticipado, y pareciera que esperan involuntariamente turno en una fila indefinible de depuración. Sin liderazgos aún ni masa crítica visible en el Estado ni en la sociedad, sean estos reformistas o bien restauradores con audiencia, el proceso del "ajuste" sigue indetenible en la ruta de depuración de elites, sin una contraparte de dirección constructiva o de apertura de horizonte que les incentive en el corto plazo.

Escenarios **con Trump** en la Casa Blanca

IPNUSAC
16 noviembre 2016

El inesperado triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales del 8 de noviembre, abrió un mar de incertidumbre entre los aliados europeos y de temores en la población latina inmigrante, pero también despertó triunfalismos locales en quienes prefieren a Washington sin política global de derechos humanos, desentendido de la lucha contra la corrupción y la afirmación del Estado de derecho en el triángulo norte de Centroamérica.

Republicanos y demócratas han trazado una política común de tratamiento a la crisis en esta región, resumida en la Ley de Asignaciones Globales 2014 hasta 2017,[1] tras declararse la crisis humanitaria de la niñez migrante no acompañada en el sur de los EE.UU. Pero Trump ganó la presidencia con otro programa

1. Las prioridades de esa legislación, expresadas como condicionamientos, son: eguridad fronteriza y control migratorio; combate a la corrupción, juicios a funcionarios presuntamente responsables; transparencia y fortalecimiento institucional (independencia judicial, MP, PNC en vez de Ejército en seguridad ciudadana); justicia transicional (enjuiciamiento militares); cooperación con CICIG; políticas de reducción de la pobreza; consultas comunitarias para proyectos inversión y cumplimiento del Cafta.

de gobierno: deportación de 11 millones de indocumentados (electo, matizó que serían 3 millones con antecedentes criminales), el levantamiento de un muro en la frontera de más de 3 mil kilómetros con México (luego dijo que sería una malla) y la denuncia de los tratados de libre comercio.

Es la primera vez que un presidente gana haciendo campaña en contra de sus vecinos, que hacen depender su estabilidad económica del comercio bilateral con los EE.UU. y del flujo de remesas familiares. No obstante, las venas del programa de Trump provienen del establishment de Washington. Por ejemplo, ya hay 1 mil kilómetros de frontera amurallada. El presidente Obama, que ganó las elecciones y fue reelecto con la promesa de una reforma migratoria integral, ha deportado durante ocho años de mandato a 2.5 millones de latinos, y más del 10 por ciento fueron guatemaltecos. Solo entre 2012 y 2016, según las autoridades migratorias locales, la suma de deportados alcanzó los 202 mil 428, de los cuales casi 1 mil 500 son menores.

En definitiva, el ascenso de Trump a la Casa Blanca pronunciará estas tendencias y tendrá un impacto directo y a corto plazo (2017/19) sobre Guatemala, en el campo comercial, financiero y de cooperación, así como en el político. Por eso interesa explorar tres escenarios que se abren a partir de ese giro de la política en la máxima potencia global y la más influyente de la región.

1 **Se preserva el cordón umbilical.** En este escenario la retórica anti-inmigrante baja de tono, pero el flujo de deportaciones se incrementa dos y hasta tres veces (100 mil y 150 mil) del promedio observado en los últimos cinco años, generando una enorme presión social en una economía que solo es capaz de absorber a dos de cada diez jóvenes que anualmente ingresan al mercado laboral. La renegociación del Cafta no es prioridad de Washington, pero se elevan las barreras no arancelarias con elevados costos para exportadores de productos perecederos. El Capitolio sin embargo impone su política resumida en la Ley de Asignaciones Globales, manteniendo la presión de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del Estado de derecho. El 95 por ciento de los costos del Plan Alianza para la Prosperidad

recaen en fuentes internas, en condiciones de caída de la actividad económica y del ingreso de remesas, tensionando las relaciones.

2 **Abandono y respuestas nacionalistas.** La administración de Trump se concentra en los asuntos internos, atendiendo sus promesas de campaña de generar empleo y elevar los ingresos de sus votantes en los estados más golpeados por el desmantelamiento industrial y las importaciones chinas en el marco de la OMC. El muro, las deportaciones masivas y políticas comerciales proteccionistas generan tensiones con México, Centroamérica y el Caribe. Corrientes nacionalistas surgen en esta región dirigidas tanto por populismos de izquierda como por viejos estamentos resentidos por la traición del establishment de Washington que ha favorecido la justicia transicional, la lucha contra la corrupción y el enjuiciamiento de altos funcionarios y empresarios, así como mayores presiones tributarias y controles de blanqueo de dinero. La tensión despierta inestabilidad, conflictividad y brotes de violencia política. Las reformas institucionales se paralizan.

3 **Garrote y zanahoria.** El Capitolio, la prensa liberal y líderes de opinión ganan el debate sobre la geopolítica del triángulo norte de Centroamérica, mostrando que en la relación costos/beneficios el abandono de la región y las presiones migratorias, comerciales y de remesas, sin compensación, generarán inestabilidad y depresión económica en un área declarada "quinta amenaza" a la seguridad de los EE.UU. Trump, agobiado por la polarización de los EE.UU., comparable a la década de 1960, deja en manos de la burocracia de Washington y de los comités de asuntos hemisféricos la tutela de la zona con cooperación a cuentagotas. Una Casa Blanca desentendida de estos asuntos obliga a las minorías interesadas a buscar involucramiento de grandes corporaciones del establishment para inversiones de largo plazo en la región, vis a vis el desmantelamiento del sistema patrimonialista.

2

Reforma del Estado

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

El carácter de la crisis de Estado y la necesaria reforma integral

Edgar Gutiérrez

Sostengo la hipótesis de que la fragilidad del Estado guatemalteco tras las transiciones del autoritarismo a la democracia y de la guerra a la paz (Diagrama), sumadas a los irresistibles impactos de la globalización (incluyendo la geopolítica del crimen organizado), lo han conducido hacia lo que la literatura anglosajona calificó a inicios del siglo XXI como el «Estado fallido». Justamente fue el escenario detrás del diseño local de la Cicig en el 2002/3 (Gutiérrez, 2016).

Más tarde he denominado esa condición de deterioro general como «crisis de estatalidad», cuyos indicadores son al menos cuatro. En primer lugar, la pérdida acelerada de capacidad de prestación de servicios básicos, como salud, educación, saneamiento e infraestructura. Desmanteladas las instituciones y las redes de atención territorial, las demandas de servicios de la población, por ejemplo, en salud, se concentraron en el último eslabón,

que lo constituye poco más de 40 hospitales, los cuales colapsaron. En Educación, la cobertura escolar primaria se contrajo en 16 puntos en los últimos cinco años, y algo semejante ha ocurrido en la escuela secundaria desde 2014, aunque la atención del Mineduc apenas abarca al 30% de ese sistema (el resto es privado). La educación superior no escapa a ese deterioro con la multiplicación de universidades con, por ejemplo, carreras de Derecho, pero sin egresados ni estudiantes, que sin embargo tienen un puesto en las Comisiones de Postulación. El desmantelamiento institucional fue de la mano de la implantación de mecanismos discrecionales y opacos de administración del presupuesto público, especialmente a través de fideicomisos, que globalmente representan el 40% del gasto público (Desc, 2006).

Un segundo indicador es la fragmentación de las instituciones públicas, que escapan muchas veces del mando de las autoridades democráticas. Ciertas oficinas clave del Estado, en particular las asociadas a la seguridad interna y de fronteras, están por lo general bajo el control de estructuras criminales. Pero también el poder tributario del Estado está vulnerado por diversas redes y grupos de interés que copan la Superintendencia de Administración Tributaria (Sat).[1] Otras han estado capturadas por grandes corporaciones, sean estas tradicionales o emergentes, y ordinariamente están relacionadas con las oficinas de registros sanitarios, los procesos fiscales administrativos, la elaboración de bases de licitaciones para infraestructura, la aprobación de los listados de medicamentos del Igss y del Ministerio de Salud, la concesión de licencias radioeléctricas, los estudios de impacto ambiental y, en general, con el control de la competencia en los mercados, incluyendo la autorización de contingentes de importación. El círculo perverso de esta fragmentación se refuerza con el financiamiento ilícito de campañas, como lo demostró la Cicig, primero en un informe

1. La recuperación de la institucionalidad de la Sat inició en 2016 con el ingreso de un equipo encabezado por Juan Francisco Solórzano Foppa, con experiencia en el MP en el rastreo de redes criminales y mecanismos de lavado de activos. Ahora bien, por otro lado, el Estado ha cedido a las maras una suerte de poder coactivo recaudador que se ha extendido a prácticamente todos los centros urbanos del país y constituye ya la principal amenaza a la seguridad de la ciudadanía. Los mecanismos extorsivos de las maras en el transporte urbano y sobre pequeños negocios, desmantela de tajo el poder coercitivo legítimo del Estado.

(2015) y más tarde con los hallazgos judiciales del caso «Cooptación de Estado» (junio, 2016).

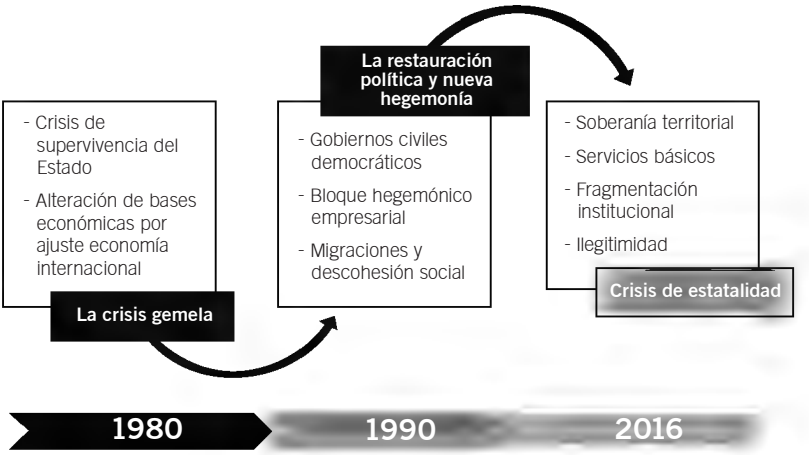
El tercer indicador es la pérdida de soberanía sobre porciones apreciables del territorio y por tanto de la población que los habita, y que pasan a ser gobernados por grupos criminales, especialmente en áreas de fronteras con Honduras (oriente), México (noroccidente poblado) y las zonas costeras del Pacífico, en cuyos casos el Estado es solo un actor secundario, a veces actuando de auxiliar o de socio de los grupos de narcotraficantes. Las corporaciones municipales y sus presupuestos son controlados por los actores no estatales, de la misma manera que cuerpos de la Policía, juzgados de paz y otras manifestaciones del Estado central. En las nóminas de candidatos a alcaldes municipales que registró el TSE para las elecciones del 6 de septiembre de 2015, hubo 70 municipios en los que se presentó un solo candidato, sin competencia. Previo a la inscripción electoral varios aspirantes fueron amenazados y algunos sufrieron atentados. Esos municipios coinciden en gran parte con las zonas de control del narcotráfico, aunque en algunos de ellos, como en Ipala, Chiquimula, el temible alcalde creó su propia competencia.

Finalmente, el cuarto indicador se relaciona con la evolución, en los últimos 30 años, de las organizaciones criminales en su relación con el Estado. En la década de 1980 y 1990 habían pasado de la fase predatoria (extremadamente violenta) a una fase parasitaria en el 2000 (corrupción de funcionarios, candidatos y autoridades), y quedaron sentadas las bases para una fase simbiótica, es decir, de interdependencia con la cúpula del sistema político, como quedó constatado en 2015 con los hallazgos de la Cicig y del MP. Los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (Ciacs), que constituyen el blanco de persecución penal de la Cicig de acuerdo a su mandato, evolucionaron en las mismas fases que las organizaciones criminales. De la fase violenta hacia la constitución de redes criminales y de corrupción, hasta «cooptar» el Estado ya constituidas en redes político económicas ilícitas (Sáenz, 2015).

La crisis política de 2015, provocada por el desmantelamiento de esos Ciacs evolucionados y que fue legitimada

por las movilizaciones ciudadanas, representa un punto de inflexión en la ruta hacia el «Estado fallido». Mediante acciones simultáneas de depuración y reforma institucional comenzó la ardua recuperación institucional, con éxitos y fracasos. Es prometedor el proceso de recuperación del MP, que inició en 2015, y de la Sat, a partir de 2016. Pero el rescate del Sistema Penitenciario ha sido más trabajoso, debido a la alta incidencia de los Ciacs tradicionales en el nuevo entorno de la Presidencia de la República, al menos en los primeros ocho meses de gestión. Los mismos obstáculos que representan esas redes son notables, además, en la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada (DGSSP), en la Dirección General de Migración, en la Dirección General de Tránsito, en la Dirección General de Inteligencia Civil (Digici), en la Secretaría de Inteligencia del Estado (Sie) y en la propia Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (Saas), encargada de la protección del Presidente y de su familia, entre otras.

Diagrama
Mirada general a la evolución del Estado.
Periodo 1982 - 2016



Fuente: Elaboración propia.

Las movilizaciones ciudadanas, por otro lado, tienen un valor más que simbólico en esta perspectiva de análisis. En las sociedades que cayeron en situaciones de «Estado fallido» un indicador clave del desplome fue la emigración masiva de su juventud educada,[2] la generación de relevo en la dirección del Estado y las empresas, en las escuelas y los hospitales etc. Esa diáspora ya venía ocurriendo en Guatemala, con notable incidencia en los últimos cinco años. Un grupo de control de graduados de un colegio de amplias clases medias en la Ciudad de Guatemala determinó que de 50 jóvenes que ingresaron a la Universidad, sólo siete permanecieron en el país. Algunos tenían financiamiento familiar para matricularse en el extranjero, pero la mayoría buscó becas, redes familiares de apoyo o combinó sus estudios con trabajos de tiempo parcial. No es que carecieran de oportunidades de estudio y trabajo en Guatemala, es que vivían con miedo permanente y no encontraban horizontes de realización.[3]

La voluntad manifiesta en 2015 de recuperar las calles, es decir, los espacios públicos, e interesarse más en cuestiones políticas y participar (aunque no encuentren en los partidos políticos vigentes el vehículo adecuado), podría ser el impacto más notable de esta crisis en la cultura política de los guatemaltecos. Evidentemente alejar la perspectiva del «Estado fallido» será un proyecto de alcance intergeneracional, que consumirá, al igual que a Colombia en su historia contemporánea, alrededor de 20 años.

Una crisis que desafía a la Universidad

El gran desafío de la Universidad es transformar los problemas nacionales en lectura para comprenderlos, explicarlos y descubrir sus leyes (Jaramillo, 2001). Esto implica redefinir los campos epistemológicos rompiendo los abordajes disciplinarios, integrándolos.

2. Conversación en febrero de 2015 con Edmond Mulet, ex jefe de la Misión de Paz de las Naciones Unidas en Haití en 2006 y en 2010, y posteriormente (2011 a 2015) responsable de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

3. Conversaciones con varios de estos estudiantes y sus papás.

Seguimos hablando de la pobreza y la exclusión social como problemas inveterados de nuestra sociedad, pero el problema de la pobreza y de la exclusión social de hoy no es el mismo de hace un siglo, ni siquiera de hace 30 años. Cualquier lectura desde la economía estaría incompleta si no incorpora el enfoque antropológico, de la psicología social etcétera.

La Universidad debe integrarse, rompiendo los muros, a una sociedad que reconfigura su tejido a gran velocidad, que muta y a la vez preserva rasgos culturales prehispánicos, y sufre una profunda desorientación por su amplia descohesión. Pero aun desde las disciplinas hay dificultades de lectura de la realidad. La economía es un caso típico. Al cabo de 30 años, somos instrumentalmente hijos de la escuela monetarista. Sabemos contar el dinero, pero no las personas (más de catorce años sin censo nacional); conocemos cómo amaneció el tipo de cambio, pero nada sobre qué tipo de empleos tiene la gente. Modelamos las cuentas nacionales, pero no los mecanismos de supervivencia de la población. En una palabra, somos ignorantes sobre cómo realmente funciona la economía.

Cuando se debate sobre inseguridad física, sicarios y maras, se olvida el factor económico. Al analizar las migraciones internas y externas se subraya la economía, pero se olvida el impacto en la disolución de las familias extendida y de la creciente incorporación de la mujer al mercado, ordinariamente jefa de hogar. Y es aquí donde, por ausencia, es notable el Estado y las políticas de protección social, pues para eso fue que las comunidades inventaron el Estado.

La Universidad es para la sociedad las neuronas para el organismo humano, y estas requieren sinapsis para operar, informarse y potenciarse. Los centros de investigación especializados deben generar sinapsis y polinizar el conocimiento. Las disciplinas estanco, como las culturas cerradas, decaen o se vuelven guetos. Cualquier ciencia debe ser polinizada, sea con la historia, la economía, la ciencia política, la antropología y la psicología social y, desde luego, con la informática, tiene que dar un salto y romper las camisas de fuerza que la asfixia.

La tarea sigue siendo edificar una democracia con equidad, en consecuencia, la estrategia debe estar principalmente orientada a la inclusión posible de poblaciones en todo el territorio y coadyuvar a la reedificación del Estado democrático. En esta ruta, la Universidad debe procesar los dilemas del desarrollo en este nuevo siglo: inclusión/ exclusión, masificación/elitismo, apertura/ proteccionismo, centralización/ desconcentración/ descentralización, interculturalidad, equilibrio entre competencia y servicio, incorporación de nuevos saberes y rescate de saberes tradicionales.

El compromiso social y la ética pública de los futuros profesionales forman parte integral e indispensable de la Universidad que quiere jugar un rol propositivo frente a la crisis de estatalidad. La práctica y el desempeño, el esfuerzo y la calidad de los universitarios deben estar orientados a las poblaciones marginadas y de más bajos recursos económicos. Es una tradición vigente desde los bufetes populares inaugurados hace más de 60 años, y que se ha extendido notablemente en las últimas décadas a miles de epesistas en diversas ramas de la medicina que colaboran en los hospitales nacionales y centros de salud, hasta alcanzar más recientemente la asesoría en planificación y gestión municipal, el desarrollo de infraestructura y urbanismo, así como el apoyo a la mejora de rendimientos agropecuarios y a la organización de pequeños negocios en todo el país.

A la Universidad no le corresponde transformar la realidad, pero sí informar fielmente sobre la realidad. La academia tiene el deber de informar a la sociedad las causas de los síntomas, y sugerir a los políticos, a los estadistas, los posibles cursos de acción, a la vez de advertir sobre las consecuencias de no adoptar acciones, programas y políticas. Los decisores adoptarán las disposiciones de acuerdo a su "ética de responsabilidad", midiendo riesgos sobre el terreno y considerando las relaciones de fuerza en cada coyuntura.

Dados esos retos, sugiero que la Universidad considere tres grandes áreas, íntimamente vinculadas a las necesidades del país: recuperación y fortalecimiento del Estado, los espacios de plena interculturalidad y participación, y activa inserción en la globalización. No significa excluir otras áreas, sino de erigir la proyección estratégica del tipo de Universidad necesaria para

dinamizar un proyecto moderno de Nación.

Dado que, después de haber arribado a la democracia hace tres décadas y de haber firmado la Paz hace dos décadas, no hay acuerdo nacional sobre el rumbo de país y que, entre tanto, está ocurriendo un sacrificio de las reservas estratégicas del Estado y un mayor deterioro del tejido social, es un gran reto de la Universidad constituirse en motor que contribuya visionariamente a encaminar un rumbo del país deseado y posible.

Ese fue el papel de la Universidad durante el crítico 2015 al promover la Plataforma Nacional para la Reforma del Estado. Y lo es también participando en el Grupo de los Cuatro, junto con el Arzobispo Metropolitano, la Alianza Evangélica y el Procurador de los Derechos Humanos. El G4 ha trabajado en propuestas para un acuerdo nacional sobre seguridad y justicia, y en los últimos años ha desarrollado una intensa ronda de consultas sociales, que incluye a líderes indígenas de todo el país, cooperativistas y empresarios en la búsqueda de coincidencias para la construcción de un plan de nación con un horizonte de largo alcance.

Reedificar el Estado

Estamos en una etapa de retorno del Estado. De la preocupación por reformas de ajuste estructural, hemos pasado a hablar de transparencia y desarrollo institucional. La crítica a los Estados fuertes ha sido sustituida por la preocupación por los Estados débiles. La sustentabilidad de las reformas, por la sustentabilidad de las democracias. Pero la ausencia de un enfoque integrado desde la academia acerca de las necesidades de nuestro país ha conducido a la preeminencia de las miradas generalizadoras, usualmente impulsadas desde los centros de decisión internacionales.

Es preciso partir de algunas definiciones previas. La primera es el modelo de Estado que dibuja la Constitución Política de la República, el cual es republicano en su forma de gobierno y democrático en sus principios y mecanismos de representación, participación y consulta. A fin de cuentas, constituyen los medios –como el Estado mismo lo es- para alcanzar el fin supremo de garantizar la seguridad y el bienestar para la realización y felicidad de los habitantes. Por eso, se trata de ganar no cualquier seguridad, sino una que proteja universalmente la vida,

con la misma convicción con que defiende las libertades. Se trata de conquistar no cualquier bienestar, sino uno en base a la apertura de oportunidades permanentes y equidad para que las personas puedan labrarse una vida digna, con confianza y armonía.

Un segundo asunto relevante en la dinámica estatal: durante el actual periodo democrático, el más extenso de nuestra historia republicana, y a través de diversos gobiernos ha habido un debate permanente, aunque disperso y fragmentado sobre reforma del Estado, el cual se ha traducido en "reformas de baja intensidad". Pero el debate ha obviado la pregunta base: ¿qué tipo de Estado queremos, cuál Estado necesitamos y cómo lo hacemos factible para el alcance de la seguridad y el bienestar de la diversidad guatemalteca del siglo XXI?

La tercera cuestión: el pacto social de 1985 nos sirvió para cerrar y casi conjurar un pasado, pero no lo asumimos como guía e inspiración de cambio de la sociedad que emergió desde ese pasado. Y es que el mundo de pos guerra fría es enteramente distinto al anterior, y los desafíos de la globalización resultan inusitados. Esos nuevos desafíos implican que el Estado debe moverse con agilidad y eficiencia en el micro cosmos de las identidades, así como en la atención a las necesidades insatisfechas y acumuladas en casi dos siglos de vida republicana. Debe, además, procesar los retos de la inseguridad humana en el plano nacional, lo cual incluye la inseguridad de trabajo y de jubilación, la inseguridad de alimentos, de educación y de salud; la inseguridad de un medio ambiente frágil, y la inseguridad que genera la violencia criminal. Por si fuera poco, debe procurar cumplir con los estándares de la globalización respecto a los códigos universales de la democracia y los cada vez más exigentes requisitos del mercado.

Así, el Estado guatemalteco vive tres tiempos históricos, simultáneos y superpuestos: por un lado el pasado social demandante; por otro lado, el presente de inseguridad e incertidumbre, y en tercer lugar el futuro de códigos políticamente correctos pero casi imposibles de cumplir en nuestras condiciones.

Un cuarto asunto: en las transiciones del autoritarismo a la democracia y de la guerra a la paz, como ya se anotó, el Estado ha sido debilitado riesgosamente. Ha perdido centralidad y autoridad.

A medida que las reformas emprendidas resultan insuficientes para fortalecer al Estado, el Estado resulta insuficiente para ordenar la vida política, proteger la seguridad de los habitantes y garantizar condiciones de bienestar y equidad.

Entonces, y como quinta cuestión, para responder a la pregunta sobre qué tipo de Estado queremos, necesitamos y es factible para la seguridad y el bienestar de la sociedad guatemalteca del siglo XXI, pongámonos por un momento en los zapatos de los constituyentes de 1984 y preguntémonos: ¿cuál es la tarea?

Veamos, en *primer lugar*: es anormal que un sistema económico no reproduzca su fuerza de trabajo y la expulse, ¿qué dice "la" política a los 140 mil jóvenes que cada año ingresan al mercado laboral y no encuentran cabida?, ¿qué dice la política ante el inaceptable drama de que la mitad de los niños sufran hambre crónica o aguda? ¿Son males inevitables o los podemos al menos paliar? Lo que ciertamente no podemos hacer es desentendernos de ellos. Esos desafíos, incluyendo el del hambre, nos llevan al debate del modelo económico: las reglas de competencia en el mercado, los motores de crecimiento, la soberanía alimentaria erosionada y la distribución asimétrica de la cadena de valor, incluyendo en esta la renta de la explotación de los recursos naturales, a fin de cohesionar y hacer próspera a la sociedad y por tanto fuerte al Estado.

¿Cuál es la tarea? Veamos, en *segundo lugar*: superamos la violencia política, que es una violencia que se organiza para cambiar o mantener un régimen político, pero ahora nos sofoca la violencia criminal, que no pretende ni cambiar ni mantener el sistema sino medrar de sus debilidades. No es normal que en democracia y con paz política cada día pierdan la vida violentamente alrededor de 16 habitantes en el territorio nacional, y otros tantos sean vulnerados en su integridad y patrimonio. La naturaleza de esta violencia y la manera como infecta el tejido social representa una seria amenaza de disgregación política, cuestiona incluso la razón de ser misma del Estado y socava sus fundamentos jurídicos.

¿Son males inevitables o los podemos al menos mitigar? Lo que no podemos hacer, como he dicho, es desentendernos de ellos o conformarnos con administrar la crisis sacando agua con cubeta en un barco que obviamente se

está hundiendo. La ineficacia de Estado o constatar que porciones del Estado mismo son parte del problema, porque anidan estructuras criminales y corruptas, tratándose de un desafío de supervivencia inmediata, despierta reacciones primarias (como linchamientos, sicariato etcétera), lo cual echa por la borda el pacto social garantista de 1985. Ese desafío entonces nos lleva al debate del modelo de gestión de la seguridad, en el cual una vez jerarquizadas las amenazas e inventariadas las capacidades de prevención, control y rehabilitación, lo que cabe es un pacto nacional para reformar el sistema de protección y volverlo eficiente.

¿Cuál es la tarea? Veamos, en *tercer lugar* (aunque en lógica de una secuencia de reforma es el primer paso): no es sostenible un Estado que en su integración de poder deja de expresar y de traducir la diversidad cultural y la textura de su amplia composición étnica. Un Estado mono cultural, que no habla en los idiomas de su gente ni recoge representaciones de sus pueblos, ni crea políticas e instituciones públicas pertinentes, es un Estado que se aliena y se debilita así mismo.

En esta tarea quiero ser más concreto en la propuesta. Aunque no se ha actualizado el marco de análisis integral que nos indique dónde está debilitado el sistema político y por dónde se debe ir, los diversos debates se pueden resumir en tres capítulos. Por un lado, la política institucional electoral y de presentación debe reducir la distancia institucional entre el o la representante y los representados, lo cual se puede hacer mediante un modelo binominal, quizá manteniendo las listas de nominación, pero abriéndolas a la posibilidad de elegir dentro del menú. Por otro lado, la reforma del régimen de partidos debe encaminarse a dar estabilidad al sistema (reduciendo las altas tasas de natalidad y mortalidad de partidos políticos que se observa en los últimos 30 años). La clave de esa reforma, está en el financiamiento y su fiscalización, en el peso decisivo que debe tener el financiamiento público y el establecimiento de reglas equitativas de competencia, incluyendo el acceso sin discriminación a los medios de comunicación masiva. Y en tercer lugar los mecanismos de consulta popular comunitaria que no pueden seguir siendo ignorados por el Estado y solo reaccionar cuando la conflictividad social ha estallado; debemos retomar la esencia del Convenio 169, haciéndolo vinculante al Estado, y

no debemos empobrecer el sentido de la consulta popular mediante un solo acto de referéndum.

¿Cuál es la tarea, insisto? Veamos, en *cuarto lugar:* si estamos reconociendo tareas prioritarias y estratégicas para el Estado (y no hemos mencionado acá las demandantes tareas de la educación y la salud asociados a la reforma del Estado), si requerimos un Estado reformado capaz de cumplir su misión básica, no podemos desentendernos de su base financiera. El debate en el 2015 sobre mafias en las aduanas, y que desnuda la pérdida de la función esencial de recaudación tributaria del Estado a través de la Sat, es el síntoma de un problema más profundo de descohesión estatal, el cual se asocia a un modelo económico de privilegios y tolerancias fiscales, por un lado, y de exclusiones sociales, por el otro, expresadas en ese vasto archipiélago que solemos llamar "economía informal".

Pero se asocia también a la pérdida de capacidades de seguridad del Estado (por ejemplo, los impuestos extorsivos por parte de agentes delictivos que sufre extendidamente la población en los barrios, comercios y transporte). También se asocia a la porosidad de un Estado infectado por redes de corrupción y mafias, amenaza frente a la cual la Cicig nos está proporcionando una colaboración muy eficaz. Y se asocia, finalmente, a la ausencia de Estado en la distribución de la renta de riqueza y recursos públicos. Los Estados de Bolivia y Ecuador tenían hasta hace pocos años un peso equivalente en la economía como el de Guatemala ahora, es decir, alrededor de un 15% del PIB. Esos países han incrementado sus recursos en más de un ciento por ciento en relación al Producto negociando una participación de la renta de las empresas que explotan recursos naturales y frecuencias, y lo más importante: ha resultado un buen negocio para el Estado, que ya puede financiar sus tareas, y para las empresas que tienen renta sostenible, con certeza jurídica y sin conflictividad social.

En resumen, se trata de fortalecer la base financiera del Estado, abrirlo a la diversidad cultural, profesionalizarlo y universalizar las políticas sociales para recuperar capital humano –nutrición, salud y educación- y capital social –organización, confianza, valores. Esas son las tareas en torno a la reforma del Estado. ¿Cómo hacerlo? Mediante una alianza que incluye a las elites empresariales que operan realmente –y bajo riesgo- en el plano del mercado y la competencia; una alianza que incorpora a los partidos con noción de Estado, a los medios de comunicación, las universidades y centros de estudios, y a los movimientos sociales y culturales, así, me parece podemos abrir brecha con gobernabilidad democrática para emprender las tareas de reedificación del Estado.

Referencias bibliográficas

- Cicig (2015). F*inanciamiento de la política en Guatemala.* Cicig: Guatemala.

- Fundación Desc/Acción Ciudadana (2006). *Poder discrecional y corrupción en Guatemala: claves para ganar transparencia.* Acción Ciudadana: Guatemala.

- Gutiérrez, Edgar (2016). "Guatemala fuera de control: la Cicig y la lucha contra la impunidad", en: *Revista Nueva Sociedad*, núm. 264, mayo/junio. Fundación Ebert: Buenos Aires.

- Jaramillo, Ana (2013). "La educación transdisciplinaria",en: *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (edición digital), año 2, núm. 27, mayo. Ipnusac: Guatemala. https://issuu.com/ipnusac/docs/revista_an_lisis_de_la_realidad_nacioal__edici_n_

- Sáenz de Tejada, R. (2015). "Estructuras elementales de la política", en: *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, año 4, edición 14, octubre/diciembre. Ipnusac: Guatemala.

La reforma política

Cristhians Castillo

¿Se agotó el pacto de elites?

La crisis político-institucional por la que atraviesa Guatemala, es constantemente remitida al debate sobre el agotamiento del pacto interelitario de 1984-85 que generó el marco constitucional vigente y que ha perdido capacidad de facilitar salidas a los nuevos problemas de la gobernabilidad. El presunto agotamiento del pacto de élites, ha motivado que múltiples sectores y actores, busquen promover una reforma Constitucional desde sus particulares visiones.

Los sectores tradicionales de poder impulsaron desde el 2007 el proyecto Pro-reforma, cuyo objetivo aparente fue garantizar una contrarreforma de Estado, que permitiese la re-centralización del poder en ciertos sectores que paulatinamente han perdido capacidad de incidencia en las decisiones públicas. No obstante, luego del proceso de audiencias públicas convocado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República, la tendencia de los posicionamientos reflejó el rechazo a una involución en el sistema de representación, que pretendía incorporar un modelo gerontocrático de poder centralizado, habiendo recibido de dicha comisión una opinión negativa.

A partir del rechazo del proyecto Pro-reforma, en sectores académicos se inició el debate sobre la pertinencia histórica de abrir una ventana de oportunidad para adecuar la realidad jurídica constitucional a la realidad política que se vive a partir de la rotación de élites, que se ha dado particularmente durante los gobiernos de Álvaro Colom y Otto Pérez Molina, y que establezca un justo medio entre estabilidad jurídica y coyuntura de transición política.

El pilar del sistema republicano que estabilizó la caída del gobierno del Partido Patriota durante 2015 y la serie de procesos en contra de diputados al Congreso de la República, que ha continuado en 2016, es el sistema de justicia, la porción de institucionalidad pública que aún goza de credibilidad a pesar de los señalamientos bajo los cuales fueron electos en 2014. La secuencia de deterioro de la credibilidad de la institucionalidad, del sistema de partidos políticos y de la clase política, nuevamente abre el debate sobre la necesidad de una reforma profunda del Estado.

La reforma profunda del Estado

En el abordaje de la problemática del sistema político se han posicionado propuestas de reforma y refundación del Estado, sin que el contenido general y particular de lo que conllevaría una tarea de esta índole esté totalmente claro. Qué contiene un proceso que permita hacer más efectivo al Estado, es la pregunta de fondo que no ha sido abordada en los espacios que impulsan los términos referidos.

Las visiones van desde la reforma, que parte de la premisa de que lo existente funciona y se deben realizar modificaciones, en su

mayoría legales, para mejorar el funcionamiento de la estatalidad, que enfrenta problemas de sostenibilidad desde la base, sus condiciones financieras, hasta sus resultados, medidos en materia de políticas públicas. No obstante en este planteamiento persiste el reconocimiento que el pacto social vigente, debe ser mantenido y solamente ser intervenido con el objetivo de ampliar las garantías y los derechos constitucionales para el logro de los proyectos de vida particulares de la sociedad.

En el planteamiento de refundación la premisa que lo sustenta parte de que nuestro Estado, monocultural, monolingüe y occidental, no tiene las capacidades desde su naturaleza para atender la realidad de un país multicultural, plurilingüe y multiétnico, que ha mantenido en la sub-representación política y aislados de la toma de decisiones a amplios segmentos sociales.

La evidencia empírica de los países en el mundo que han vivido jornadas de indignados y los acontecimientos acaecidos entre abril y septiembre 2015 en Guatemala, refleja que efectivamente el modelo democrático liberal está enfrentando su mayor crisis, que es el rechazo a los productos de la democracia, es decir, a las autoridades electas. Si bien es cierto que la participación electoral legalizó los rituales democráticos, los mecanismos de elección y participación, el principal desafío de los electos es el vaciamiento de legitimidad de las instituciones que deberán presidir, y la pérdida de credibilidad y confiabilidad de la clase política electa.

Es importante puntualizar que el movimiento popular que mantiene en entredicho a la institucionalidad pública demanda solo la reforma de los marcos súper-estructurales del Estado. Ha estado fuera del debate, inclusive en los sectores progresistas y de izquierda, planteamientos rupturistas que increpen la modificación o superación del modelo económico que se ha reacomodado y adaptado a los cambios de la economía regional y mundial.

En el contexto descrito, el reto académico es dotar de contenido el debate sobre la reforma profunda del Estado, que indudablemente supera a la tradición legalista de reducir dicho proceso a la mera reforma del marco constitucional y el régimen

de legalidad ordinario. Dicha reforma debe ser acompañada por pactos sociales que modifiquen la base fiscal del Estado, la cultura política de las y los ciudadanos, la formación de las nuevas generaciones dentro del marco axiológico y la práctica cotidiana de la democracia y, obviamente, el fortalecimiento, desarrollo y profundización de la institucionalidad para la democracia.

La indispensable renovación de la clase política

El desenlace de los movimientos de indignados presenta como factor común la modificación de las fórmulas de representación, hasta los cambios más radicales, como los vividos en los países árabes, que deciden abandonar el régimen democrático.

A partir de las evaluaciones de Latino-barómetro 2015, la sociedad guatemalteca identifica en la democracia liberal el sistema de gobierno que puede contribuir a mantener el funcionamiento del Estado y los procedimientos para la sucesión de autoridades públicas.

La evaluación de Latino-barómetro refiere que Guatemala ha tenido la evolución más alta de los países evaluados en la participación electoral en los últimos 20 años, alcanzando un crecimiento del 14.23% en el periodo referido (no incluye los resultados de las elecciones del 6 de septiembre de 2015). La paradoja de la democracia guatemalteca se establece al medir la aceptación de la democracia como concepto, toda vez que a pesar de la evolución en la participación electoral, solo 3.3% de los entrevistados apoyan dicho régimen; sin embargo el estudio concluye que en nuestro caso no hay relación entre participación electoral y apoyo a la democracia, puesto que a pesar de estar viviendo la más profunda crisis política desde la apertura democrática, el 71.24% de las personas aptas para votar ejercieron su derecho, según la misma fuente.

En consonancia con la evidencia estadística, uno de los ejes de demanda de los movimientos de calle, fueron las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), la cual se identifica como el cuerpo normativo que puede brindar herramientas útiles para

generar una renovación de la clase política que, desde otras visiones, pueda liderar la reforma profunda del Estado. Esta reforma es identificada como el inicio del proceso en debate, toda vez que sea cual sea el mecanismo de reforma, no puede estar en las manos de la misma clase política que ha contribuido al deterioro sistémico y sistemático de la estatalidad, hasta llegar a los niveles en los que se encuentra en la actualidad, con presidentes de los tres poderes del Estado ligados a procesos judiciales y con actores políticos que han usado sus investiduras para delinquir.

Como parte de las reformas a la LEPP, de manera estratégica se incorporó por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE), un artículo que permita la integración de una instancia que luego de cada evento electoral evalúe el comportamiento de la institucionalidad y plantee cambios que permitan el desarrollo de la normativa y del sistema electoral en su conjunto. Esto puede evitar nuevamente que mecánicas perversas sean cristalizadas desde la normativa y faciliten prácticas corruptas en el funcionamiento del sistema de partidos políticos o en las dinámicas electorales de los mismos.

La visión estratégica se nutre a partir de acciones en el cortísimo plazo, como es la reforma a la LEPP, consensos en el mediano plazo que priorizan una agenda legislativa que reforme leyes ordinarias que coadyuven a la gobernabilidad, la transparencia y la legitimación del gobierno 2016-2020. Para finalmente llevar a discusión la pertinencia de reformar el pacto social mediante los dos mecanismos establecidos en ley, por un poder constituyente originario o uno derivado.

El éxito de dicho proceso debiera medirse en la efectividad del Estado para atender las necesidades, demandas y aspiraciones de la sociedad, mediante el conjunto de bienes y servicios producidos por las políticas públicas.

Reformas prioritarias

Sin reducir a las acciones legislativas que afectan únicamente el componente jurídico del Estado, la prioridad para impulsar una visión de reforma profunda del Estado, pudieran centrarse en: reformas electorales; reformas en el modelo de gestión y político-gubernamental; reformas al pacto sobre fiscalidad; desarrollo del marco jurídico constitucional, mediante las leyes que manda

legislar la propia Constitución y finalmente una reforma constitucional propiamente.

El primer componente sobre reformas al sistema electoral, al sistema de partidos políticos y la institucionalidad electoral, plantea el desafío de construir voluntad política para promover una reforma integral y profunda de la LEPP, sin precipitaciones electoreras, sino con una visión de interrelación de los elementos puntualizados. Esto supone la integración de trabajos, propuestas y demandas de múltiples sectores especializados y de demandas populares para articularlos en un cuerpo de reformas pertinente y oportuno.

En materia de modelo de gestión, la presión se centra en las reformas que doten al Organismo Ejecutivo de herramientas que le permitan encarar las perversiones y deterioros de su institucionalidad y operatividad que han quedado manifiestas en los tres últimos periodos de gobierno:

1. La ruptura de la cadena de mando en el Ejecutivo, que motivó la propuesta de reforma constitucional planteada por Otto Pérez Molina en su primer año de gobierno.
2. El crecimiento desordenado del aparato burocrático, que en datos del último estudio publicado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), del 2008 al 2012, refleja que los trabajadores del Ejecutivo crecieron en un 167%, sin que haya evaluación de desempeño y efectividad burocrática.
3. Bajo nivel de interdependencia y capacidad de acción interinstitucional. La multiplicación de unidades que se dedican a funciones similares genera un híper-burocratismo disfuncional para el cumplimiento de la función pública, aunque sea funcional al pago de favores políticos.
4. Acumulación y reproducción de capitales a partir de los negocios con el Estado, que está ampliamente demostrado por los últimos hallazgos de investigaciones penales en los casos La Línea, IGSS-Pisa y lago de Amatitlán, entre otros.
5. Centralismo. La baja densidad institucional

del Estado centraliza su cobertura en la capital y en algunos centros poblacionales de importancia política y económica, dejando sin presencia institucional amplios espacios del territorio nacional.

6. Parálisis institucional, vivida principalmente en el Congreso de la República durante la séptima legislatura, a partir del mal uso y desnaturalización de instrumentos como la interpelación y las citaciones a bancadas o comisiones de trabajo de funcionarios públicos.

7. Un vulnerable sistema de recaudación tributaria que afecta directamente las finanzas públicas, por la vía de la evasión, elución, defraudación aduanera y la informalidad, entre otras problemáticas de los ingresos.

8. Elevados niveles de discrecionalidad y privilegios a sectores productivos específicos, contenidos en múltiples normativas.

9. Débil mecanismo de fiscalización de recursos públicos. La Contraloría General de Cuentas es el epicentro de la opacidad en la ejecución de gasto público y la vulnerabilidad en materia de evaluación de la calidad del gasto, así como la capacidad de cubrir las unidades ejecutoras de recursos del Estado.

10. Mecanismos de combate a la corrupción por la vía administrativa, que está directamente vinculado con el paquete leyes de transparencia que fue presentado al Pleno del Congreso con once cuerpos normativos de los cuales solo fueron legislados dos.

Estos son algunos de las problemáticas urgentes a ser abordadas para normar y regular el modelo de gestión política, que podría contribuir a elevar la credibilidad de la institucionalidad pública coadyuvando a mejorar el clima de gobernabilidad. Esta lista de problemáticas puede ser abordada desde una agenda legislativa priorizada en la que confluya la voluntad política de ambos poderes de Estado.

Siempre en la ruta legislativa hay un déficit en el desarrollo de la normativa de rango constitucional

que está vinculada a problemas estructurales y que a pesar de estar contemplada en la Constitución Política de 1985, aún no ha habido voluntad política de las elites representadas en el Congreso de la República para legislarla. La ley de comunidades indígenas, de aguas, de menores en conflicto con la ley penal y la ley del fondo de garantía, son algunas de las pendientes de un total de 20 que aún esperan por desarrollar la tutela de Estado en sus respectivas materias.

De tal cuenta, previo a una reforma amplia de la Constitución, hay que testear el conjunto de normativas que permitan desarrollar sus contenidos en materia de deberes y derechos específicos que no deben estar explícitos en la normativa constitucional.

En materia de reformas constitucionales el consenso que se ha construido desde el 2009 en diversos sectores y actores nacionales, tiene que ver con una reforma acotada en materia de justicia y seguridad, buscando anticiparse al 2019, cuando coincidirán en el mismo año las elecciones generales, con las comisiones de postulación para integrar las Cortes de justicia y otras instancias complementarias. Después de la reforma constitucional de 1994, ese fenómeno se produce cada 20 años, y al darse por primera vez se podrá identificar el nivel de transas políticas que se establecerían en las negociaciones en el Legislativo y el Ejecutivo que elige de los listados preseleccionados por las comisiones de postulación, lo que movilizaría a múltiples fuerzas políticas a generar incidencia en los procesos de selección y elección de estos cargos.

Para anticipar el impacto de esta coincidencia, se plantea una reforma Constitucional en materia de carrera judicial que permita el relevo sucesivo de autoridades del Organismo Judicial y mantenga la unidad y consistencia de la aplicación de la justicia; para evitar la influencia de intereses políticos en las decisiones jurisdiccionales, debe contemplarse la eliminación de comisiones de postulación y la creación del consejo de la magistratura. Igualmente hay que plantear el reconocimiento constitucional de la Policía Nacional Civil.

Finalmente los rieles sobre los cuales pueden discurrir los procesos anteriores, están directamente vinculados con un pacto por la fiscalidad que garantice que el Estado cuente con los recursos necesarios, pero además tenga diversos mecanismos de fiscalización desde la institucionalidad especializada y la auditoría social como acompañante permanente de la ejecución presupuestal y la evaluación de la calidad del gasto.

Combatir el uso indiscriminado de privilegios fiscales, amnistías, exoneraciones y otros métodos de evasión y elución fiscal es parte de un pacto que garantice dotar de los recursos necesarios para la inversión social, el funcionamiento del Estado y el cumplimiento de responsabilidades de deuda.

Este proceso planteado puede ser desarrollado por el gobierno y la nueva legislatura, pero deberá ser respaldado por el apoyo y acompañamiento de diversos sectores organizados de la sociedad, así como por la concertación de los actores estratégicos del país que pueden aún tener capacidad de veto en las dinámicas sociopolíticas del país.

Desafíos de la gobernabilidad

La gobernanza interna es responsabilidad de las elites, que no se reducen al sector económico organizado y que, de hecho, en los últimos dos gobiernos se han diversificado entre actores formales, informales, legales e ilegales, muchos de ellos con capacidad de veto por factores de poder diversos.

El primer reto es en materia de fiscalidad, sobre todo debido al vencimiento de las garantías e incentivos en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y que han movido a los empresarios organizados a buscar otro tipo de beneficios tributarios y no tributarios que mantengan la tasa media de ganancia a la que están acostumbrados. La necesidad de un pacto por la fiscalidad en el primer año del gobierno 2016-2020 es fundamental para afrontar las reformas planteadas y garantizar la efectividad de las políticas públicas.

Posteriormente la gobernabilidad tendrá múltiples desafíos. La sociedad organizada en función de intereses reales y espurios, está demostrando que puede doblegar la voluntad institucional, no solo paralizando la función pública a nivel territorial, sino llegando inclusive al mandato de revocatoria no legislado, pero sí aplicado al gobierno del PP en su último año

de gestión. La gobernabilidad dependerá de la capacidad del Estado para generar espacios alternativos de negociación política, monitoreo de demandas ciudadanas y resolución alternativa de conflictos, principalmente de orden estructural que de manera cíclica tienden a activarse por agendas específicas de interés.

Finalmente el monitoreo y gestión de la agenda internacional con incidencia en la dinámica interna, es parte de las tareas de gobernanza y gobernabilidad. La capacidad de adaptación del interés nacional a partir de la política exterior estadounidense, es uno de los retos inmediatos debido a la agenda de seguridad nacional y económica puesta en marcha para contener las amenazas en la frontera sur de los Estados Unidos, producidas por el Triángulo Norte de Centroamérica. La visión europea y asiática en el país tiende a ser más sutil en su actuar y menos invasiva en sus intervenciones, toda vez que sus socios locales tienden a estar más dispersos y aislados en sus métodos de lucha.

Una hoja de ruta para la reforma del sistema político

Las acciones presentan horizontes temporales diferenciados, las cuales deberán ir arrojando resultados que se constituyen en insumos de etapas posteriores. En el corto plazo, a las nuevas autoridades deberán promover condiciones políticas para el pacto por la fiscalidad y las reformas de la LOOL, para evitar chantajes, extorsiones y dinámicas perversas entre poderes de Estado, que no solo garanticen la independencia, sino el trabajo coordinado entre los mismos. Esta etapa contempla el diseño de una agenda legislativa priorizada diseñada desde el Congreso con aportes del Ejecutivo y acompañamiento de la sociedad civil.

En el mediano plazo a partir del segundo semestre del 2016 iniciar el trabajo de reforma estructural, empezando por las reformas a la LEPP y el debate sobre reformas constitucionales que no deberían exceder el primer semestre del 2017, buscando el adecuado proceso de implementación de dichas reformas.

El horizonte de evaluación podría establecerse al 2021, cuando se celebra el bicentenario de la fundación simbólica del Estado, debiéndose establecer líneas basales durante el año 2017 en el que además se prevé realizar el censo nacional que sirva de base estadística al diseño de políticas transversales y focalizadas de intervención, que contribuyan a atender las necesidades priorizadas de sectores vulnerables de la sociedad.

El riesgo latente es que la inestabilidad político institucional, la crisis fiscal y las vulnerabilidades físicas generan un caldo de cultivo que podría desenlazar en una eventual interrupción del periodo constitucional del actual gobierno, lo que pondría en riesgo el discurrir la agenda planteada, generando una reacción coyuntural que puede poner en riesgo el actual orden constitucional.

La reforma económica

Edgar Balsells Conde

Cuadro general de la economía

Para proyectar a 30 años es preciso hacer un balance de la denominada "política económica de la democracia", que es también la política económica de la estabilización, primero, y, luego, del ajuste estructural, iniciado con paso firme a partir del gabinete económico del presidente Jorge Serrano Elías (1991-93).

A pesar de los vaivenes y ciclos electorales, esta política se ha caracterizado por:

- Un horror a la pérdida de divisas, y como cauda una continua acumulación de reservas monetarias internacionales.

- Amenaza de quiebras empresariales y principalmente bancarias.

- Desmonte arancelario brusco y liberalización financiera plena.

- Oposición a la tributación directa y al patrimonio.

- Prevalencia de grandes subsidios y gasto tributario a los grandes sectores corporativos.

- Creencia en la llamada "economía de la oferta" y en la Curva de Laffer,[1] con un fuerte acento ideológico que pregona que la tributación al trabajo, al ingreso y al patrimonio a través del Impuesto sobre la Renta (ISR) y otros impuestos directos, y el pago de cuotas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), son muy altas.

- Desmantelamiento del Ministerio de Economía (Mineco) y de la producción y sustitución del mismo por medio de actividades ejecutadas a través de las cámaras privadas, especialmente la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Agexport) y luego el proyecto actual del Programa Nacional de la Competitividad (Pronacom).

- Desmantelamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga), y sustitución de sus actividades por entidades cooperativistas y privadas, así como una focalización en la distribución de fertilizantes para campesinos, en detrimento de la extensión agrícola y el apoyo directo en tecnificación y mantenimiento de precios de garantía.

- Baja creencia en la planificación obligatoria a nivel del sector público, y poca fuerza de los órganos de apoyo de la administración pública: Instituto Nacional de Administración Pública, Dirección Técnica del Presupuesto y Oficina Nacional de Servicio Civil, entre otros.

- Canalización del gasto social a través de órganos tipo el Programa Nacional

1. La curva de Laffer representa la relación existente entre los ingresos fiscales y los tipos impositivos, muestra cómo varía la recaudación fiscal al modificar los tipos impositivos.

de Autogestión Educativa (PRONADE) y ONG en Salud, desarticulando la institucionalidad de los ministerios respectivos.

- Decadencia continua y gradual de la acción ejecutiva de los ministerios y de los gabinetes (especialmente el económico y el social), y atomización de la ejecución del gasto social, a través de fondos sociales y otras entidades con ejecución discrecional.

- En sus manifestaciones patológicas, en los últimos tiempos, este modelo desregulado y con bajos niveles de planificación, control y evaluación, ha acusado penetración del denominado "cohecho activo", proveniente de la permeabilidad de las instituciones, que comenzó con el gran sector privado organizado, luego conllevó la influencia de los cooperativistas (la adquisición del diario Siglo.21 y todas sus consecuencias) y, como siempre, de las fuerzas paralelas tradicionales de los poderes fácticos, especialmente el militar y de los jubilados de alta jerarquía del Ejército, y, por último, era de esperarse, la penetración del crimen organizado y de las fuerzas de la economía subterránea (narcotráfico, casinos, trata de personas, coyotajes de todo tipo etc.), todas estas fuerzas disputando la toma de decisiones de carácter económico, en un Estado débil.

- Dentro del bloque de poder sobresalen los comerciantes y especialmente los banqueros, quienes se han beneficiado de la afluencia de divisas.[2]

Ante esta situación, veamos el balance que nos deja el ya agotado modelo económico proveniente del ajuste estructural y del Consenso de Washington: En primer lugar debemos ver el Producto Interno Bruto (PIB) en

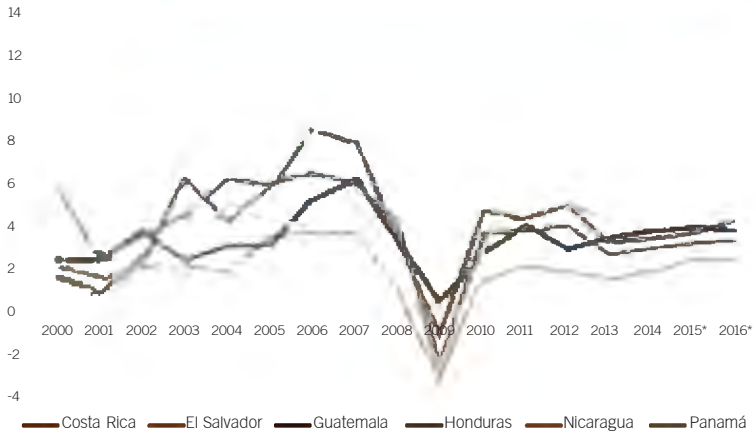
2. Guatemala es hoy uno de los pocos países de América Latina, cuya moneda se ha apreciado frente al euro y el dólar, mientras México, Brasil, Argentina y Venezuela se debaten en la amenaza de fuertes devaluaciones. Este fenómeno conlleva una merma fuerte del sector de bienes transables internacionalmente, y la amenaza potencial de una brusca devaluación en el futuro mediato, ante la pregunta: ¿qué es lo que sostiene el superávit del sector externo, a través del influjo de dólares que alimentan la cuenta capital de la balanza de pagos?

términos reales: nos deja el legado de una economía cíclica en la que únicamente en 2006 y 2007 hubo tasas de crecimiento aceptables, pero que a la vez en esos años se incubó su otra cara: la gran recesión del 2008-2009 (gráfico 1).

Contrario a lo que afirman los tecnócratas del Banco de Guatemala, la economía de todos estos años ha tenido una fuerte presión a la recesión, e incluso hoy en día, con las secuelas internacionales de este fenómeno.

Los temores son de continuación de dichas fuerzas recesivas, a pesar de que ello no quiere decir que el quetzal se deteriora inexorablemente, debido a que las fuerzas monopólicas, de la agroindustria, la industria local y de los servicios, tienen sus saltos de precios cada vez que pueden, ante una Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (Diaco) sin dientes ni personalidad institucional, y ante un Ministerio de Economía, más interesado en el comercio exterior que en el interno.

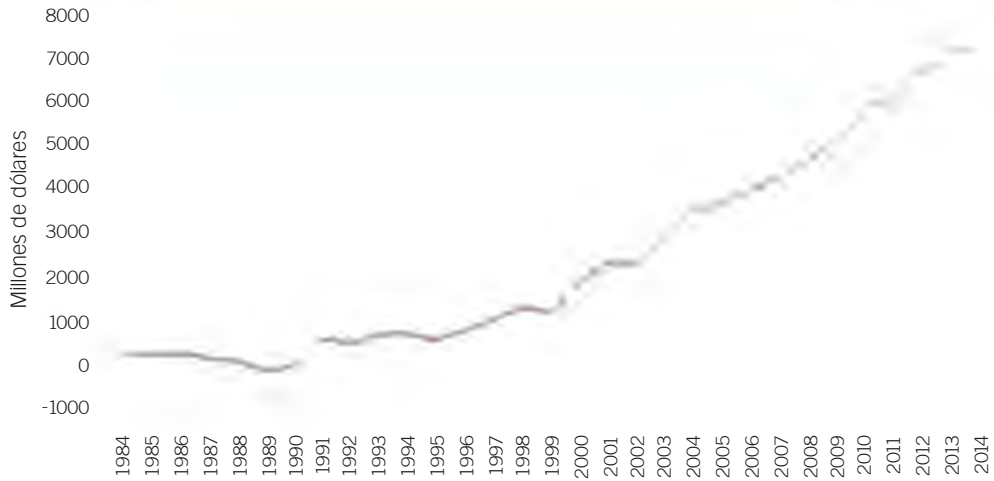
Gráfico 1:
Crecimiento económico Centroamérica
Años 2000 a 2016* (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional.
*Proyección 2015 y 2016

Pese a los ciclos, lo que ha ido a toda marcha hacia el alza son las reservas monetarias internacionales (gráfico 2) y el crédito al sector privado, naturalmente movido por la monetización que viene de fuentes internacionales, siguiendo con los preceptos monetaristas que lo animan: el enfoque monetario de la balanza de pagos, manejado por la tecnocracia del Banco de Guatemala y la Junta Monetaria.

Gráfico 2:
Guatemala: Reservas monetarias internacionales netas
Años 1984-2014. En Millones de US dólares



Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat.

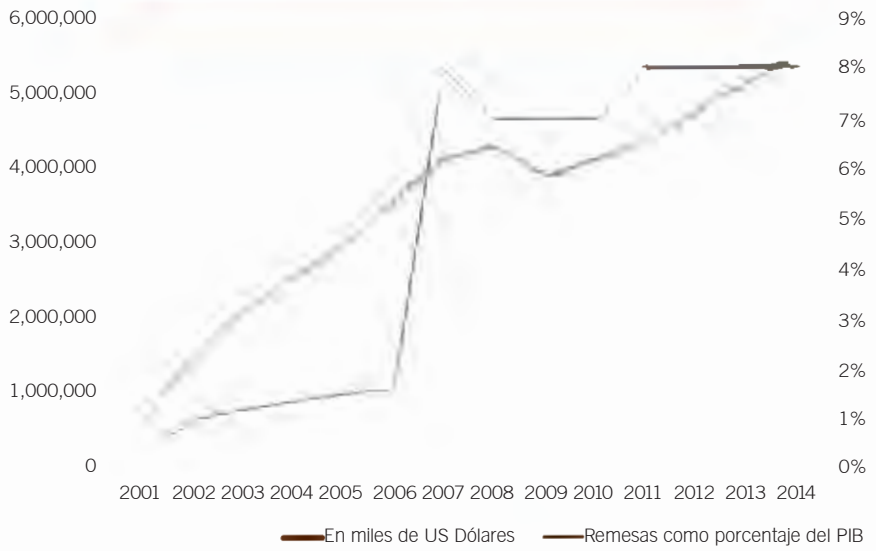
Nótese en el gráfico 2, cómo se dispara la liberalización financiera, precisamente a finales del gobierno de Vinicio Cerezo, cuando el equipo al frente del Banco de Guatemala proclamó la liberalización total del tipo de cambio y de las tasas de interés, en agosto y noviembre

de 1989, respectivamente. Esa medida motivó un masivo influjo de dólares, proveniente principalmente de las divisas que los cafetaleros tenían en el exterior y que se negaban a repatriar por las expectativas de una fuerte devaluación monetaria, que tuvo lugar con la flotación total del tipo de cambio, la cual fue corregida múltiples veces con otros sistemas más híbridos de flotación administrada.

El legado inmediato fue la inflación más alta que se haya registrado en la historia democrática: 60% en un año (1989).

Cabe agregar que este modelo sediento de divisas se fortalece a la par del deterioro de la balanza comercial y la apertura de la economía, siendo que en el 2004 el Banco de Guatemala registra de manera diferente las remesas y las entradas de capital privado de corto plazo, llamándole a todo ello "remesas", tal y como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3:
Guatemala: Ingreso de divisas por remesas familiares
Años 2001 a 2014

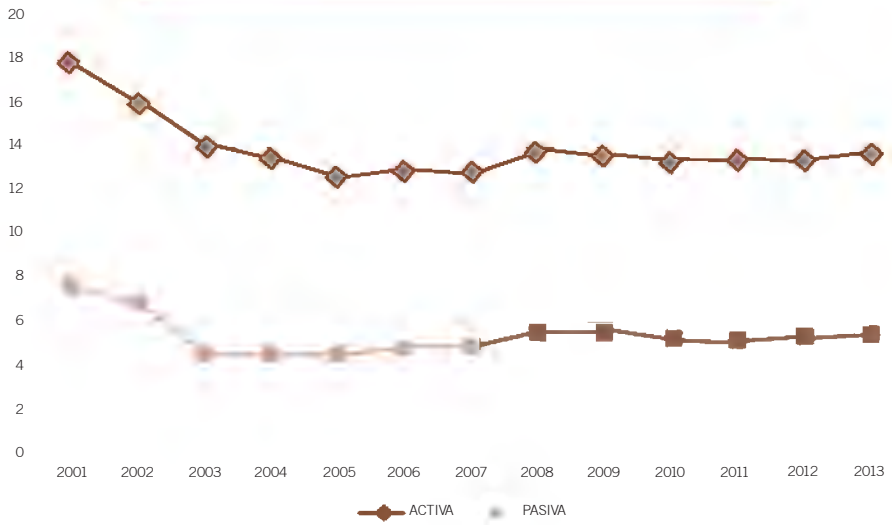


Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat.

El sostenimiento del modelo en base al influjo de divisas, a las que se añaden los ingresos de la economía subterránea, principalmente el narcotráfico, viene provocando reflexiones sobre la prevalencia de una "economía con enfermedad holandesa" (Dutch Disease), que es aquella que depende en extremo tan sólo de alguna dotación de factores, en el caso de Guatemala, proveniente de las denominadas "remesas" y del capital privado de corto plazo (capital golondrina) incentivado, en parte, por el atractivo de tasas de interés locales más altas que las tasas internacionales.

Puede apreciarse en el gráfico 4 las altas tasas de interés locales, y la gran brecha existente entre las tasas activas y las pasivas, lo que alimenta los beneficios bancarios, y que estimula el ingreso de capitales, incluso para colocarse en el financiamiento de bonos públicos, ante la crisis de las finanzas públicas. El peso de la deuda dentro del presupuesto nacional llega casi a un 20 por ciento, mientras que las pérdidas operacionales del Banco de Guatemala, que provienen de la neutralización de liquidez internacional, principalmente.

Gráfico 4:
Guatemala: Tasas de interés. Años 2001-2013



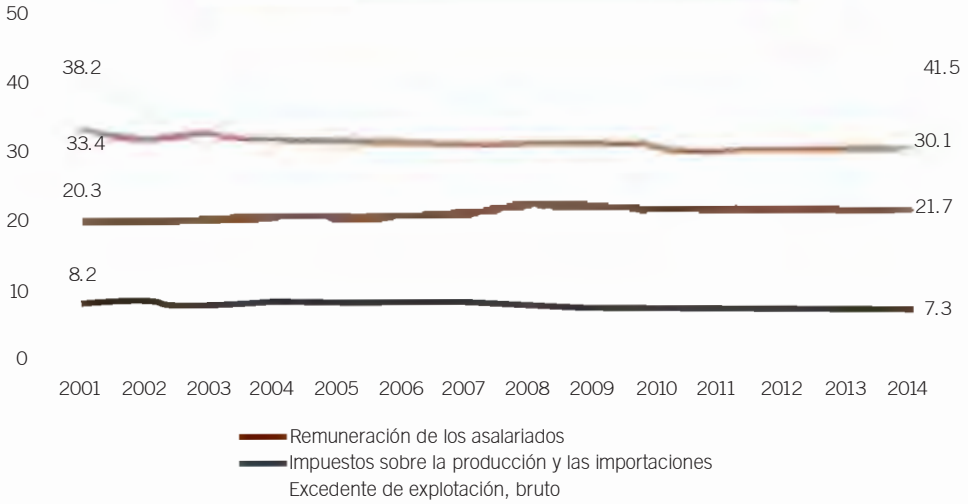
Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat.

El modelo financierista y comercial ha viajado en detrimento de lo productivo, siendo que el PIB industrial y el agrícola se han retraído, en detrimento del PIB de servicios, telecomunicaciones, transporte, construcción residencial y comercio, lo cual ha conllevado un incremento del sector informal, que comprende más del 70% de la población económicamente activa (PEA). Pero lo más interesante del modelo del ajuste estructural es el retraimiento de la participación de los salarios, y la expansión de los beneficios, que se refleja en el gráfico 5 del PIB por el lado de su retribución a los factores de la producción.

En ese gráfico se puede apreciar cómo la remuneración a los asalariados se contrae, y el denominado "excedente de explotación bruto", que comprende un consolidado de los beneficios corporativos, se amplía notablemente, siendo los beneficios bancarios, unos de los más importantes, junto con las telecomunicaciones, los monocultivos y las empresas generadoras de energía eléctrica, que componen, estas últimas, el denominado "mercado mayorista de electricidad".

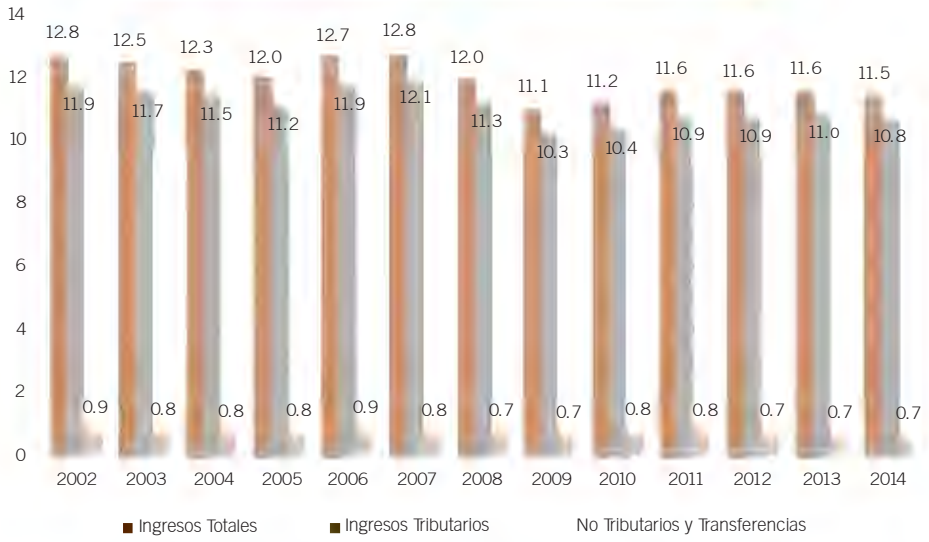
En los últimos años, el agotamiento del modelo se ha manifestado en la crisis fiscal, cuya principal radiografía se representa en el gráfico 6, que muestra la falta de compromisos con los propios Acuerdos de Paz que buscaban una carga fiscal que partiendo del 12% del producto fuera subiendo paulatinamente. Todo ello ha sido uno de los más grandes bloqueos del modelo del ajuste estructural, que muestra hoy obsolescencia con una crisis de las finanzas públicas.

Gráfico 5:
Guatemala: distribución del ingreso 2001-2014
En porcentajes del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat.

Gráfico 6:
Ingresos Totales, Ingresos tributarios y no tributarios
Respecto del PIB 2002-2014 (cifras en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas 2015.

Objetivos de la política económica en los próximos 20 años

El debate debe comenzar por un cambio de mentalidad, y ello es fundamental, tanto para el gobierno actual, como para el que le sucederá previsiblemente en 2020.

La política económica guatemalteca y principalmente sus formuladores necesitan ser parte de un equipo y escuela con las siguientes características:

- Entender que la planificación debe ser obligatoria dentro del sector público e indicativa para el sector privado.

- El Plan Katún 32 formulado por la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia de la República (Segeplan) y el sistema de Consejos de Desarrollo puede ser una guía certera, con otros condimentos, especialmente en materia del manejo de la política macroeconómica de corto plazo, que necesita trascender el monetarismo rampante y obsoleto en la que aún se mueve buscando reglas fiscales y un modelo de "metas de inflación" que no funcionan, porque el mundo actualmente se debate en la recesión y la deflación.

- La preocupación por la desindustrialización del país, y la formulación de una política industrial, tecnológica y de innovación, a la par de una política de empleo deben ser los pivotes fundamentales del nuevo modelo económico.

- Es una política que necesita de tasas bajas de interés, construcción de grandes obras de infraestructura (con una visión centralizada y planificadora, aun cuando democrática y participativa en el fondo).

- El modelo necesita además de un gran acervo de bienes públicos: caminos de todo tipo, especialmente rurales, ingeniería sanitaria, promoción del turismo y explotación racional del patrimonio natural y cultural, así como un mayor cuidado por la reconcentración de la tierra, que está provocando conflictos agrarios por doquier.

- En esta línea, la propia Universidad de San Carlos debe adaptarse hacia un nuevo modelo tecnológico y educativo, que priorice las ciencias naturales, las carreras tecnológicas y una nueva preocupación por el desarrollo local y endógeno con visión humanista de nuevo cuño.

Los campos que debe priorizar la nueva política económica

- La infraestructura y la provisión de bienes públicos debe ser uno de los principales campos a priorizar en la política económica. Ello incluye los bienes públicos hospitalarios, de salud y de educación. Adicionalmente

la infraestructura energética, puertos, aeropuertos y caminos. Debe existir un balance geográfico entre la región central y la costa sur y el noroccidente que carece de infraestructura.

- La ventaja comparativa del país es primeramente su patrimonio natural y cultural, que está siendo depredado por el monocultivo, la minería, la ganadería y la expansión de la frontera agrícola. La desagrarización de lo rural es fundamental, mediante el fortalecimiento de los procesos de urbanización y una buena dialéctica del desarrollo local y su gobernabilidad, desarrollando tejidos socioeconómicos entre la ciudad y el campo, a través de la gestión adecuada del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y del sistema de municipalidades.

- En el campo social la propuesta apunta al fortalecimiento de los ministerios de Estado, y de los procesos de planificación, control, evaluación y regulación de la actividad económica, y al desvanecimiento de las viejas visiones del ajuste estructural de la "subsidiariedad del Estado" y de proliferación de fondos sociales. El modelo chileno actual provee muy adecuadas orientaciones para la nueva gestión de la salud y la educación desde un principio de "planificación y normatividad centralizada, con descentralización operativa", manejado todo desde el marco de la participación ciudadana y la democracia.

- La transición debe empezar por adecuados marcos de servicio civil y de adquisiciones del Estado, donde funcionen entidades fuertes y con suficiente poder coercitivo, con una cobertura amplia de todas las actividades públicas, similares a la formalidad de la ley de la Contraloría General de Cuentas.

- En el plano de la política fiscal-monetaria-financiera, debe fortalecerse el papel central del Ministerio de Finanzas Públicas, como rector de tales políticas. Este rol es fundamental, dado que la política monetaria debe abrirse hacia las preocupaciones sobre el

empleo y la reactivación económica, al mismo estilo de como hoy opera el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos de América.

Hoja de ruta sugerida para alcanzar los objetivos estratégicos La hoja de ruta sugerida debe empezar por un enfoque de transición, que inicialmente evalúe el legado del último gobierno, pero también el legado histórico del ajuste estructural. La pronta aprobación de un sistema bien consensuado de servicio civil y de contrataciones de la administración pública, es una puerta de entrada.

Adicionalmente, debe hacerse una evaluación y fundamentación del Plan Katún 32, pues tirarlo por la borda sería uno de los más grandes errores institucionales de la actualidad, dada la tendencia a desacreditar que domina en la esfera pública.

El requisito fundamental de una hoja de ruta tiene que ver también con personas y centros de pensamiento. Dada la actual realidad que priva en el Organismo Ejecutivo, y el nombramiento de personas más heterodoxas en Ambiente, Trabajo, Salud y Cultura, así como en la propia Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y en el Registro de la Propiedad, todo apunta a un mejor clima para: revisar, evaluar, planificar a largo plazo, y proponer una burocracia basada en el mérito, que haga muy difícil al próximo gobierno a salirse de ese esquema.

El análisis y debate en torno al presupuesto 2016 y la situación general de las finanzas públicas vis a vis las ingentes necesidades de reforma institucional del Estado, muestran la extrema necesidad de promover una discusión fiscal de peso, con miras a fortalecer la competitividad del país y los programas y proyectos para el combate a la pobreza, que está contemplada en los grandes resultados cuatrienales en el proyecto de presupuesto 2016.

El cuadro 1, relativo a la producción por entidades asociadas a resultados estratégicos, despierta un comentario inicial que el tratamiento de los grandes rezagos sociales, con vistas al 2019, así como el impulso al empleo y la actividad productiva deben viajar en forma paralela dentro de la hoja de ruta.

Tales indicadores significan un tiempo perdido y un rezago que es parte del legado del modelo de ajuste estructural, el cual, al ser revisado, debe replantearse por un modelo productivo con visión de desarrollo social y democratización de los ingresos.

Cuadro 1
Producción por entidades asociadas a resultados estratégicos, Ejercicio fiscal 2016

RESULTADO/INSTITUCIÓN	CANTIDAD	
	PRODUCTOS	SUBPRODUCTOS
TOTAL	70	166
Para el 2019, se ha disminuido la prevalencia en la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años en 5.4 puntos porcentuales (de 43.4% en 2008 a 38.0 % en 2019)		
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	25	77
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	3	3
Ministerio de Desarrollo Social	2	2
Instituto de Fomento Municipal	nd*	nd*
Para el 2019, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 20 muertes maternas por cada cien mil nacidos vivos (de 113 en 2013 a 93 en 2019)		
Ministerio de Salud y Asistencia Social	12	35
Para el 2019, se ha disminuido la población subalimentada en un punto porcentual (de 14.7% a 13.7% en 2019)		
Ministerio de Educación	2	2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	7	17
Ministerio de Desarrollo Social	2	2
Para el 2019, se ha disminuido la población trabajadora que no percibe ingresos suficientes para adquirir los alimentos de la canasta alimentaria en un punto porcentual (de 10.1% en 2011 a 9,1% en 2019)		
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	6	16
Ministerio de Desarrollo Social	2	2
Para el 2019, se ha incrementado la formalidad del empleo en 5.8 puntos porcentuales (de 34.2% en 2014 a 40.0% en 2019)		
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	4	5

Para el 2019, se ha disminuido en 10 por cada 100,000 habitantes la tasa de hechos delictivos reportados, cometidos contra el patrimonio de las personas, (de 98 en 2014 a 88 en 2019)	2	2
Ministerio de Gobernación	2	2
Ministerio de la Defensa Nacional		
Para el 2019, se ha disminuido la tasa de homicidios en 3 por cada 100,000 habitantes (de 31 en 2014 a 28 en 2019)		
Ministerio de Gobernación	1	1

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Siscoin) y Sistema de Gestión (Siges).
*no disponible.

Los recursos necesarios

Debemos empezar por la que podría denominarse como transición de los 20 años próximos y que tiene que ver con corregir los rezagos y adaptarse en materia de competitividad y tecnología, y además insertarse de buena forma con el Plan Alianza para la Prosperidad de los países del Triángulo Norte con el gobierno de los Estados Unidos.

Comencemos con el Plan Alianza para la Prosperidad, elaborado bajo los lineamientos de los gobiernos centroamericanos, que anticipa la necesaria movilización de US$20,000 millones entre 2016 y 2020 para los tres países del Triángulo Norte. Las líneas estratégica del Plan son cuatro:

a) Dinamizar el sector productivo,

b) Desarrollar el capital humano,

c) Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia y

d) Fortalecer las instituciones.

A este respecto, la recomendación fundamental para la Plataforma de Modernización del Estado convocada por Usac, es insertarse en las próximas negociaciones, y actuar de la mano de la sociedad civil, dado que los primeros lineamientos de dicho Plan, estipulan que la sociedad civil debe ocuparse en la delimitación de los proyectos a financiarse.

En lo que respecta al corto plazo, empezando con el primer período multianual contemplado en la Ley Orgánica del Presupuesto, se presentan a continuación las siguientes primeras cifras, que se

consideran como un piso para el inicio de la discusión:

Adicionalmente a lo anterior, debe convocarse a un ejercicio, a efecto de afinar indicadores y presupuesto de largo plazo, así como un sistema de financiamiento de la preinversión y cuantificación de costos, a ser incorporados como parte de un ejercicio de metodología de implementación del Plan Katún 32.

Cuadro 2
Asignaciones presupuestarias asociadas a resultados estratégicos
Presupuesto aprobado 2015, recomendado 2016 y multianual 2017-2018
(Montos en millones de quetzales)

RESULTADOS[1]/INSTITUCIÓN	APROBADO 2015*	RECOMENDADO 2016	MULTIANUAL 2017	MULTIANUAL 2018
TOTAL	4,192.8	3,588.1	3,771.0	3,874.4
Para el 2019, se ha disminuido la prevalencia en la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años en 5.4 puntos porcentuales (de 43.4% en 2008 a 38.0 en 2019)	1,737.6	956.8	954.8	927.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	846.4	614.7	601.6	565.9
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	6.1	7.6	7.3	7.3
Ministerio de Desarrollo Social	767.8	334.5	345.9	354.5
Instituto de Fomento Municipal[2]	208.3	n.d.	n.d.	n.d.
Para el 2019, se ha disminuido la razón de mortalidad materna en 20 muertes maternas por cada mil nacidos vivos (de 113 en 2013 a 93 en 2019)	379.2	314.1	320.9	327.0

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	379.2	314.1	320.9	327.0
Para el 2019, se ha disminuido la población subalimentada en un punto porcentual (de 14.7% en 2013 a 13.7% en 2019	997.0	1,193.9	1,290.9	1,394.4
Ministerio de Educación	733.5	779.2	845.4	897.3
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	132.0	221.2	213.4	228.9
Ministerio de Desarrollo Social	131.5	193.5	232.1	268.3
Para el 2019, se ha disminuido la población trabajadora que no percibe ingresos suficientes para adquirir los alimentos de la canasta alimentaria en un punto porcentual (de 10.1% en 2011 a 9.1% en 2019)	612.6	810.7	843.6	832.2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	603.4	484.2	505.6	485.5
Ministerio de Desarrollo Social	9.2	326.5	338.0	346.7
Para el 2019, se ha disminuido en 10 por cada 100,000 habitantes, la tasa de hechos delictivos reportados, cometidos contra el patrimonio de las personas, (de 98 en 2014 a 88 en 2019)	229.3	231.6	286.3	299.5
Ministerio de Gobernación	30.4	29.4	28.6	28.3
Ministerio de la Defensa Nacional	198.9	202.2	257.6	271.3

Reforma educativa

Mario Rodríguez Acosta

Este texto presenta una visión del sector educativo, incluyendo sus principales falencias; asimismo, se sugieren prioridades de atención y estrategias que se consideran centrales.

a. Principales políticas públicas educativas

- Política de cobertura
- Política de calidad
- Modelo de gestión
- Equidad
- Educación bilingüe multicultural e intercultural

b. Estado actual del sistema educativo nacional

Problemática 1: retroceso en la cobertura escolar

Política de cobertura: Garantizar el acceso, permanencia y egreso efectivo de la niñez y la juventud sin discriminación, a todos los niveles educativos y subsistemas escolar y extraescolar.

La Constitución Política de la República garantiza la educación como derecho. El marco legal que ampara el derecho a la educación comprende:

- La Constitución Política de la República, en sus artículos 72, 74 y 76
- El Decreto 12-91, Ley de Educación Nacional, en sus artículos 1, 2, 29, 47, 58, 61
- El Decreto 42-2000, Ley de Desarrollo Social, en el articulo 27
- El Convenio 169 de la OIT

1. Resultados cobertura en primaria (En porcentajes, 1991-2015)

Año	1991	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	Meta 2015	Déficit
Cobertura	71.6%	72.0%	85.4%	93.5%	98.3%	95.8%	92.8%	89.1%	85.4%	100%	14.6%

Fuente: Mineduc, INE. Meta establecida en los ODM 2000.

2. Resultados Cobertura en Pre-Primaria
(En porcentajes, 2009-2015)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	Meta 2015	Déficit
Cobertura	57.1%%	54.9%	47.6%	44.9%	45.6%	100%	54.4%

Fuente: Mineduc, INE. Meta establecida en los ODM 2000.

De acuerdo a las mismas fuentes de los cuadros 1 y 2, la tasa de cobertura del ciclo básico y de diversificado para el 2013, fue:
Básico: 43.5%
Diversificado: 24.0%

Mientras la tasa de escolaridad promedio reportada para el mismo año, según área geográfica, fue:
Urbano: 8.2 años
Rural: 5.6 años

Sólo el 20% de una cohorte terminan la secundaria.

Problemática 2: calidad educativa (insuficiente)

El Ministerio se ha propuesta el mejoramiento de la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante. En la práctica se asume la calidad como mecanismo de la eficacia del sistema; los resultados contribuyen el éxito de la gestión, pues constituyen un instrumento de la medición de la calidad. Sobre esa base se han realizado las evaluaciones o pruebas estandarizadas en diferentes niveles. Los resultados se resumen en el cuadro 3, donde se aprecia que los departamentos de la República con mejor índice de desarrollo humano tienen también mejores resultados de logro educativo; sin embargo son logros bajos en matemáticas en casi todos los departamentos, y existen diferencias en el logro en lenguaje, explicables por las limitaciones de aprendizaje en comunidades lingüísticas mayas y garífunas.

3. Guatemala: resultados de las evaluaciones educativas y el índice de desarrollo humano. Graduandos de años 2011-2013

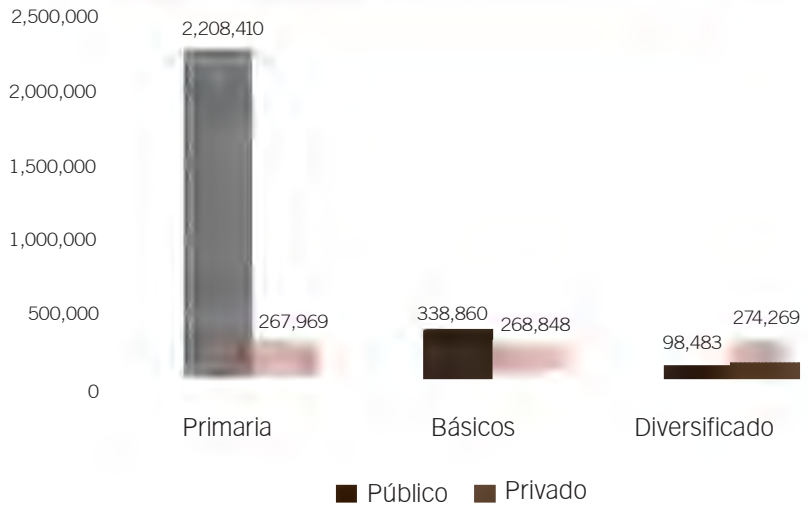
		Logro matemáticas depto			Logro lectura graduados			Desarrollo Humano y Pobreza				
No.	Departamento	Porcentaje de logro 2011	Porcentaje de logro 2012	Porcentaje de logro 2013	Porcentaje de logro 2011	Porcentaje de logro 2012	Porcentaje de logro 2013	IDH General 2011	IDH Educación 2011	Pobreza media 2011	Pobreza Extrema y Severa 2011	Tasa de escolaridad 2011
1	**Guatemala**	13.78%	13.20%	15.08%	35.01%	36.13%	40.01%	0.697	0.636	23.3	6.1	68.7
2	**Ciudad Capital**	12.41%	12.04%	13.21%	33.48%	34.57%	37.89%					
3	**Sacatepéquez**	9.59%	9.24%	9.12%	35.38%	33.33%	35.10%	0.623	0.525	36.0	7.3	54.5
4	**Chimaltenango**	6.87%	7.66%	9.38%	23.77%	23.70%	27.74%	0.559	0.457	67.0	26.3	40.3
5	**Quetzaltenango**	6.91%	6.24%	8.17%	22.57%	23.03%	25.33%	0.566	0.460	66.4	18.3	53.5
6	**Chiquimula**	5.43%	4.96%	5.13%	23.31%	21.73%	24.13%	0.541	0.413	69.7	37.8	32.7
7	**El Progreso**	3.84%	4.21%	5.86%	17.98%	18.04%	18.53%	0.593	0.489	58.6	22.6	54.9
8	**Zacapa**	3.15%	3.01%	2.72%	17.76%	19.69%	18.28%	0.572	0.445	65.7	27.6	41.2
9	**Huehuetenango**	5.68%	6.62%	7.58%	17.23%	18.91%	21.79%	0.488	0.337	79.7	48.8	24.3
10	**Escuintla**	4.34%	4.24%	5.79%	15.82%	17.00%	17.19%	0.615	0.457	50.7	11.2	47.3
11	**Izabal**	3.63%	3.25%	2.91%	18.22%	18.51%	19.05%	0.568	0.434	65.7	33.3	34.7
12	**Santa Rosa**	2.65%	2.53%	2.56%	16.62%	16.35%	17.19%	0.547	0.417	71.2	31.1	51
13	**Suchitepequez**	3.11%	3.66%	3.89%	15.10%	17.14%	17.03%	0.539	0.390	67.0	31.7	44.7
14	**Retalhuleu**	4.07%	2.99%	4.60%	15.74%	16.79%	18.72%	0.540	0.419	72.0	33.2	51.4
15	**Jutiapa**	1.68%	2.37%	2.24%	14.28%	15.35%	17.47%	0.579	0.459	70.4	40.7	49.5
16	**Baja Verapaz**	2.98%	3.84%	3.05%	15.58%	19.76%	18.09%	0.556	0.412	72.8	43.4	32.3
17	**Alta Verapaz**	4.62%	3.97%	4.11%	17.09%	18.03%	17.66%	0.507	0.342	86.9	73.1	22
18	**Petén**	2.79%	2.62%	2.26%	14.80%	15.88%	14.95%	0.524	0.367	74.2	53.1	31.8
19	**Totonicapán**	2.97%	3.46%	13.75%	11.18%	13.17%	13.82%	0.502	0.357	82.9	35.1	32
20	**Jalapa**	2.60%	3.25%	3.23%	17.98%	19.43%	18.82%	0.579	0.401	76.8	52.5	35.3
21	**San Marcos**	3.28%	3.38%	3.98%	12.18%	14.07%	15.32%	0.512	0.387	81.9	47.1	40.7
22	**Sololá**	2.61%	3.85%	3.36%	13.27%	14.29%	13.83%	0.514	0.377	77.3	23.0	42.1
23	**Quiché**	4.31%	3.29%	2.65%	12.47%	12.49%	13.55%	0.470	0.287	83.6	23.0	23.4

Fuente: Mineduc.

Problemática 3: Equidad

La política garantiza la calidad educativa para los cuatro pueblos que conforman Guatemala. Pero la división entre la educación pública y privada (gráfico) genera una fragmentación del sistema educativo y tiene consecuencias en la inequidad de oportunidades.

Guatemala: resultados de las evaluaciones educativas y el índice de desarrollo humano. Graduandos de años 2011-2013



Fuente: Mineduc.

Problemática 4: Educación Bilingüe Intercultural

Existe un incremento gradual de escuelas bilingües interculturales (EBI); sin embargo, el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación dijo que la EBI se reduce únicamente a la cuestión del bilingüismo. Eso implica que el modelo de pertinencia y equidad respecto a la evolución de las políticas educativas interculturales se encuentra desfasado.

Para un país con una mayoría de población maya hablante, solo hay un 12% de profesores con nombramiento atendiendo en escuelas EBI. Para el Estado no ha sido una prioridad, lo cual se refleja en el bajo presupuesto y la poca disposición de recursos humanos para afrontar el reto de una política inclusiva que permita viabilizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas.

c. Objetivos estratégicos

La propuesta de este Instituto es que se adopte como primer objetivo estratégico de la Educación en los próximos cuatro años, ampliar las facilidades de acceso y cobertura escolar para alcanzar la meta del 100% de matricula efectiva.

Las estrategias sugeridas incluyen:

- Ampliar las oportunidades de acceso regionalizando la cobertura de acuerdo con las oportunidades que se requieren para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades.

- Ampliar el apoyo, a través de becas y subsidios a los padres, de niños y niñas en situación de vulnerabilidad social.

- Ampliar la capacidad instalada, realizando mayor inversión en infraestructura educativa.

Un segundo objetivo estratégico es lograr una educación de calidad, pertinente y socialmente útil para todos y todas. Esto se puede alcanzar mediante:

- La garantía de que los planes y programas que sean pertinentes, de acuerdo a lo establecido en el CNB.

- La disminución del abandono escolar, aumentando las tasas de transición.

- Mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje.

Un tercer objetivo estratégico es lograr la equidad educativa mediante:

- Mejorar las condiciones de la oferta educativa pública, ampliando y modernizando la infraestructura escolar.

- Promover el potencial humano de todos los grupos sociales

d. Áreas prioritarias del sistema educativo

En la actualidad la visión y orientación del sistema escolar se basa en la calidad educativa y será difícil cambiar esa perspectiva, dado que ni el propio Ministerio puede definir con claridad qué entiende por calidad educativa, aunque todos los actores del sistema educativo lo asumen como un objetivo estratégico. No obstante, se puede priorizar desde esa perspectiva una orientación distinta a la mercantil utilitarista que ahora prevalece.

Se puede vincular la calidad en varios sentidos a la acción educativa, social y política, así:

- La ampliación de la cobertura como premisa para lograr la calidad. La concepción global de la expansión del sistema escolar debe abarcar aspectos de financiamiento, planificación y estrategias de inclusión social.

- La calidad en la gestión educativa. Se refiere a la cuestión que vincula el proceso de enseñanza con los actores educativos involucrados, contenidos curriculares, formas de enseñanza, recursos y metodologías. Es mejorar la práctica educativa.

- La calidad educativa como servicio público, no como medio para fortalecer mecanismos productivos. Solo de esa forma se hará efectivo el derecho a la educación.

- La calidad educativa como política educativa buscando el mejor desempeño de la política institucional, condición bajo la cual el Estado recupera la rectoría del sistema educativo nacional.

- La calidad en una estrategia de amplia participación, que asocia la transmisión cultural para democratizar el conocimiento y el desarrollo de las capacidades de todos los involucrados, sin importar el origen y las condiciones

socio económicas con las que llegan a la escuela.

- La calidad como mecanismo para universalizar el acceso y lograr la equidad.

- La calidad vinculada a la profesionalización docente.

Todos esas acciones de política, basada en la mejora de la calidad educativa, permitirán democratizar el sistema, mejorar la participación política de los actores involucrados y gestionar de manera eficiente los recursos con el propósito de garantizar acceso, equidad y mejora en los proceso de aprendizaje.

e. Condiciones políticas

Los Acuerdos de Paz permitieron la confluencia de muchos sectores en la discusión, el impulso y la puesta en práctica de la reforma educativa. Pero los balances logrados se han roto y ahora se deben construir nuevos referentes, que permitan confluir a todos los actores sobre otro marco de actuación.

Un Pacto para el avance de la educación debe incluir:

- Establecimiento de prioridades compartidas: recuperar la cobertura, mejora la calidad y establecer mecanismos efectivos para la EBI.

- Construir una nueva visión de la función y los objetivos de la educación para la sociedad guatemalteca.

- Desarrollar un verdadero programa de alimentación escolar, que implica una mejora de los sistemas de asistencia en zonas con prevalencia de desnutrición.

f. Recursos de inversión demandaría la reforma educativa

- Desde la firma de la paz (diciembre 1996) hasta el 2007 los presupuestos educativos se incrementaron en el orden del 12% anual. Eso explica en parte el incremento de la cobertura registrada esos años. Pero en los años posteriores el incremento estuvo en el orden del 2.5% en promedio, con un incremento significativo de las tasas de crecimiento de la población escolar y de los salarios de los profesores.

- El 75% del presupuesto destinado a acciones

vinculadas con la educación lo ejecuta directamente el Mineduc, el resto lo hacen otras instituciones e instancias vinculadas al sector educativo. El centralismo en la ejecución, y los desfases administrativos y de prioridades afectan directamente el impacto de la aplicación de esos fondos. El incremento en los rubros de administración se incrementaron, no así de inversión directa.

- El porcentaje del gasto educativo con relación al PIB nunca ha superado el 2.5%. En la actualidad es del 2.1% del PIB. Lo ideal sería tener un 6% de gasto educativo respecto al PIB en los próximos cuatro años.

Reforma de la salud

Adrián Chávez

Un sistema fragmentado y segmentado

El sistema de salud es amplio y complejo. Está conformado por varios subsistemas: uno público, integro por el Ministerio de Salud, el IGSS, Sanidad Militar, el Centro Médico Militar, el hospital de la Policía Nacional Civil y los programas de salud de entidades de distinta naturaleza, alimentados con financiamiento estatal. Un subsistema privado, que incluye hospitales, clínicas, farmacias, centros diagnóstico, laboratorios y aseguradoras que tienen un manifiesto interés lucrativo. En tercer lugar, un subsistema ONG formado por una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales, fundaciones, clínicas parroquiales que, según sus estatutos, operan sin fines de lucro. Finalmente, un subsistema comunitario, conformados por terapeutas mayas o populares, y un tejido social en el que se pueden considerar a las propias familias o grupos organizados que fomentan prácticas de auto cuidado, autoayuda o auto atención.

En su amplitud, lo que califica al sistema de salud guatemalteco es la alta fragmentación, ya que cada una de las entidades que conforman los subsistemas operan como partículas separadas y de manera descoordinada, bajo una lógica propia y sin un objetivo en común. También este es un sistema considerado como un altamente *segmentado*, ya que, de acuerdo a su naturaleza, las entidades que lo integran atienden a un segmento particular de la población, comprometiendo el acceso a los servicios de salud, favoreciendo la exclusión social y promoviendo una calidad de atención diferenciada dependiente de la capacidad de pago de cada quien.[6]

Direccionalidad del sistema

El rol rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) no se da de manera efectiva, pues no posee estándares definidos, ni recursos que permitan controlar y regular el actuar de las entidades que conforman el sector.

Por otro lado, no existen políticas, planes ni programas coherentes con las necesidades de salud, ni con las obligaciones del Estado, lo cual facilita que cada cuatro años se dé un borrón y cuenta nueva, y se inicie improvisadamente la gestión. Tampoco se cuenta con sistemas de información que aporten al análisis, ni mecanismos de evaluación y seguimiento que vigilen la efectividad de las intervenciones.

La organización interna del MSPAS promueve una respuesta fragmentada y existe una línea de mando vertical que disminuye las posibilidades a que las decisiones se apeguen a la realidad local.

La Infraestructura

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuenta con 1,492 servicios de salud, organizados en tres niveles de atención. El primero y segundo orientados a las labores de promoción de la salud y prevención de las enfermedades, y un tercer nivel especializado en la atención del daño. El IGSS cuenta con 125 servicios de salud a nivel nacional. Y el sector privado de salud alcanza, según registros oficiales, 6,963 establecimientos.[7]

6. La RAE define a un sistema como un "conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto. Sustentados en esta definición y en los altos niveles de segmentación y fragmentación del sistema de salud, no son pocos quienes opinan que en Guatemala el sistema de salud es inexistente.

7. Diagnóstico Nacional de Salud, MSPAS: 2012.

Los hospitales de mayor capacidad resolutiva están concentrados en el área metropolitana, mientras que existe un centro de salud en cada cabecera municipal, independientemente de la población o el porcentaje de ruralidad de cada municipio.

El número de puestos de salud distribuidos en el área rural apenas llega a 1,049 dejando una brecha 3,031 puestos de salud para poder darle una cobertura real a toda la población que vive en esta área.[8]

El recurso humano

El personal de salud vive y sobrevive en condiciones históricamente deplorables, marcadas por los bajos salarios, las condiciones de contratación inestables, el atraso en los pagos, la ausencia de una carrera administrativa sanitaria, la falta de recursos para ejercer su trabajo y las difíciles condiciones que implica el trabajo dentro de las comunidades y en los servicios de salud.

El número del personal pasó de 23,339 en el 2008 a 49,289 en el 2015. Aunque se ha duplicado la cantidad de trabajadores de salud, también ha aumentado el tráfico de influencias y la disputa política en la distribución de plazas, lo que ha provocado que existan servicios con una cantidad excesiva de personal administrativo o con un perfil no adecuado para proveer de atención.[9]

Otro dato relevante es que únicamente el 40% de los trabajadores está en régimen de contratación permanente, disfrutando de una plaza que garantiza relativa estabilidad, prestaciones y seguridad social, lo que contrasta con las condiciones en las que vive el 60% de trabajadores restantes.[10]

La cantidad y calidad en la formación de los recursos humanos no necesariamente corresponde a las necesidades reales del país y pese a que la mayoría aprende con la población en los servicios públicos dedican su vida

8. El Acceso Universal a la Salud. Elementos para la discusión. ACCESA, 2015.

9. Según estándares internacionales se requiere 25 trabajadores de salud (médicos y enfermeras profesionales) por cada 10,000 habitantes. Para el 2013 esa relación apenas se llega a 12.5 trabajadores de salud/10,000 habitantes, quienes además se concentran en la capital y lugares aledaños.

10. Chávez, A. (2015). *La anatomía de un pacto.* Revista de Análisis de la Realidad Nacional, edición 79.

profesional en el ejercicio liberal dentro del sector privado.

El financiamiento

La carga tributaria del país no supera al 11% del PIB, mientras que la asignación presupuestaria del MSPAS no sobrepasa el 1.2% del PIB, lo que posiciona a Guatemala como el país que a nivel regional orienta la menor cantidad de recursos financieros a la salud de su población.

El modelo distributivo es muy cuestionado e históricamente está marcado por una serie de tendencias que tienden a privilegiar el aspecto curativo antes que el preventivo, a concentrar los recursos en el área metropolitana dejando con recursos muy limitados al resto de departamentos. A priorizar en la atención de la desnutrición crónica y la mortalidad materna, dejando desatendidas al cáncer, diabetes, hipertensión y demás enfermedades, a pesar de que constituyen las primeras causas de muerte. Y a trasladar una cantidad significativa de recursos a entidades privadas para tratar problemas como la desatención social, la vejez, la discapacidad y las enfermedades neurológicas, renales y cardiacas entre otras.

Esta distribución continua reproduciendo el modelo inequitativo y limita la posibilidad de respuesta del Estado, empujando a la población a buscar alternativas en el sector privado y aumentando el gasto de bolsillo,[11] a pesar de que casi el 60% de la población vive en condiciones de pobreza (ENCOVI, 2014).

La corrupción constituye un cáncer de las instituciones gubernamentales a todo nivel, que ha tolerado una estructura que permanecido intacta a pesar de la alta rotación administrativa, y gracias a la falta de mecanismos y sistemas efectivos de control y de cumplimiento de normas.

El modelo de atención

El modelo de atención actual replica el grado de inequidad y exclusión de la distribución presupuestaria. Fija su prioridad en la atención del daño. La mayor cantidad de recursos la orienta en el sistema hospitalario. Focaliza la atención en población materna e infantil dejando fuera a mujeres no embarazadas, a niños mayores

11. Chávez, A. (2013). Salud: Un presupuesto crónicamente desnutrido. Revista de Análisis de la realidad nacional, edición 35.

de 5 años, adolescentes, adultos, adultos mayores, personas con discapacidad o personas de la diversidad sexual.

Prioriza la atención de diarreas, neumonías o de interés mundial como VIH, TB, tuberculosis, malaria, sin importar que la mayor cantidad de muertes están siendo provocadas por diabetes, hipertensión, cáncer, lesiones externas (accidentes, heridas por violencia), enfermedades mentales o cirrosis hepática.

La perpetuación de barreras tiene estas referencias:

- Geográficas, por la concentración de servicios en el área metropolitana y en las áreas urbanas, pese a que la mayor cantidad de la población vive en áreas rurales.

- Culturales, por la negativa no explicita, pero real, de establecer acciones orientadas a la pertinencia cultural (atención en idioma local y coordinación con modelos locales).

- Sociales, por la reducción de los programas de atención diferenciada a discapacitados, adolescentes o personas de la diversidad sexual, y eludiendo la participación ciudadana en la toma de decisiones.

- Económicas, que empuja a la población a buscar respuesta en el sector privado, por la carencia continua de medicamentos, insumos y personal, orientando los escasos recursos a manos privadas para dar una respuesta que debería estar a cargo del Estado.

Las dimensiones del problema
La población guatemalteca está en medio de constantes cambios. En los próximos 30 años vamos a alcanzar los 26 millones de habitantes; a la vez, la esperanza de vida va en aumento y los cambios se expresarán en la disminución de población joven y en el aumento de población mayor. La transición alimentaria y nutricional es otro factor a considerar. La dieta tradicional (baja en grasas y azucares y rica en fibras) está siendo sustituida por dietas occidentales modernas, totalmente contrarias. La alimentación inadecuada y excesiva repercute en un estado de obesidad que abre un abanico de enfermedades crónicas, hipertensión, diabetes y eventos cerebro-vasculares. Los resultados de la ENSMI de 1995 a 2008,

evidenciaron que la tendencia de obesidad en mujeres en edad reproductiva pasó de 13% a 27% en el área urbana y de 5% a 12% en el área rural.

A diferencia de la morbilidad, en la mortalidad se están registrando variaciones importantes. La neumonía sigue siendo la primera causa de muerte, pero a esta lista se están incorporando nuevas condiciones como la cirrosis hepática, diabetes miellitus y las heridas por arma de fuego, mientras que las diarreas agudas están siendo desplazas de un segundo a un sexto lugar. La tasa de mortalidad infantil va a la baja, de 79 en 1987 a 34, según la ENSMI 2008-2009. Pese a eso continuamos siendo el país centroamericano con la mayor tasa de mortalidad infantil. La razón de mortalidad materna en 1989 era de 219; en 2000, 153, y en 2007, 139.7.

Adicionalmente, se está evidenciando el crecimiento de otros retos como la discapacidad. El 6.2% de hogares cuenta con al menos una persona discapacitada. El 78% de personas con discapacidad no recibe atención y el 82% de la discapacidad se debe a causas congénitas (prevenibles en su mayoría), y el resto a enfermedades y accidentes. La coexistencia de las enfermedades transmisibles con enfermedades circulatorias, tumores, lesiones externas y otras antes descritas, dan cuenta de que estamos en un proceso de complejización epidemiológica.

Los problemas de salud que representan los cambios demográficos, epidemiológicos y nutricionales, aunados a otros desafíos latentes como dengue, malaria, tuberculosis y VIH, el aumento sostenido de la violencia y el aumento de adicciones y problemas de salud mental, pintan en los próximos 30 años un escenario de grandes retos para la salud y constituyen, a la vez, un serio llamado para que la sociedad tome medidas urgentes que le permitan encaminarse hacia un mejor futuro, buscando el acceso universal a la salud y a la protección social.

Eso implica desarrollar un sistema de salud coordinado, que tenga una dirección clara y definida por políticas de Estado reales, que incidan en las políticas intersectoriales para coadyuvar

al alcance de la salud y el bienestar. Tomar estas medidas significa pasar de la "voluntad" a la "decisión", romper con los paradigmas impuestos de que solo hay que seguir atendiendo diarreas, neumonías, desnutrición y mortalidad materna infantil, y tener en cuenta de que la salud del mañana la estamos definiendo hoy.[12]

El sistema de salud está colapsado, es incapaz de brindar una respuesta social coherente con la obligación estatal de garantizar a la población el derecho a la salud, y esto convierte al Estado en un recurrente violador de este derecho, pues no respeta, al contrario, impone barreras de acceso y expone a la población a un medio hostil (falta de educación, pobreza, analfabetismo, carencia de servicios, desempleo, violencia) que afecta directa e indirectamente a la salud. Tampoco protege la salud de la población, al no regular la actividad de empresas que ofrecen servicios, medicamentos o que afectan el ambiente. Y al no cumplir derecho perpetúa la desorganización y el desabastecimiento de los servicios, permitiendo el uso irracional de los recursos.

Objetivos estratégicos

Es objetivo estratégico de una reforma del sistema de salud, alcanzar el acceso universal de la salud de todas y todos los guatemaltecos a partir de:

- *La definición de una política nacional de salud direccionada por el Estado, en la cual.*
  - Se establezcan claramente las metas a alcanzar y
  - Se identifiquen los mecanismos de seguimiento y financiación.
- *Aumentar la capacidad rectora y reguladora del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social,*
- Estableciendo plataformas de coordinación sectorial que permita una coordinación efectiva del sistema a nivel central, departamental,

12. Chávez, A. (2013). La salud en el 2043: escenario de grandes retos. Revista de análisis de la realidad nacional, edición 37.

municipal y comunitario.

- Montando mecanismos de coordinación intersectorial que permita la promoción de la salud para y la reducción de condicionantes y determinantes de la salud.

- *Establecer un modelo de atención de salud equitativo e incluyente que*

  - Promueva la prevención de la enfermedad

  - Sea capaz de atender la atención del daño y la rehabilitación

  - Atienda a toda la población sin importar edad, estado fisiológico, preferencia sexual o capacidades especiales

  - Gane capacidad de respuesta a un perfil epidemiológico mucho más complejo

  - Genere sistemas de apoyo que permitan un mejor control administrativo y la continuidad de atención del paciente

  - Promueva la participación ciudadana en la vigilancia y toma de decisiones

- *La disminución de las barreras de exclusión*

  - Promoviendo un desarrollo de la infraestructura de salud, aumentando la capacidad resolutiva de los hospitales, acercando los centros de salud a las áreas rurales y eliminando la brecha de puestos de salud que garanticen la presencia del Estado en las comunidades

  - Aumentando la pertinencia cultural de los servicios, garantizando atención en el idioma materno y una coordinación efectiva con los terapeutas mayas y populares

  - Alentando una cultura de tolerancia que permita brindar atención diferenciada a población de acuerdo a su edad, capacidades y preferencias

  - Garantizando el abastecimiento continúo de los servicios de salud

- *Aumentar la asignación presupuestaria coherente con las necesidades pero sobre todo con la responsabilidad del Estado de cumplir con el derecho a la salud.*
  - Replantear la distribución presupuestaria y procurar una procurando una distribución equitativa de los recursos.
  - Establecer los mecanismos de control que fomenten la transparencia y el uso adecuado del los recursos.
- *Promover el desarrollo del recurso humano, mediante:*
  - Establecimiento de una carrera administrativa sanitaria
  - Gestión de un mejora salarial y promoción de una reclasificación de plazas
  - Garantía del pago oportuno
  - Puesta en marcha de un plan de incentivos
  - Procuración de una mayor estabilidad laboral, prestaciones y seguridad social
  - Incentivos al ejercicio profesional en los lugares de mayor necesidad
  - Mejoramiento de los procesos de selección, reclutamiento, control y promoción
  - Impulso de procesos de evaluación del desempeño
- *Mejorar la administración pública, a través del:*
  - Establecimiento de la carrera administrativa sanitaria
  - Implementación de mecanismos de control efectivo
  - Mejoramiento de la coordinación técnica y la administrativa de todas las unidades ejecutoras

Prioridades

- Recursos Humanos
- Financiamiento de la salud.
- Modelo de atención.
- Coordinación interinstitucional.

Hoja de ruta sugerida

- Es indispensable una apertura de diálogo, incluyendo al Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud y demás sindicatos

- Plantear una negociación técnica del pacto colectivo y reencausamiento de las demandas sociales hacia un aumento en la asignación presupuestaria congruente con las necesidades, y hacia una distribución mucho mas equitativa del gasto

- Orientar los recursos hacia el fortalecimiento del primer nivel, iniciando en los territorios abandonados por el Estado.

- Implementación del modelo de atención de salud y activación a todo nivel de una coordinación nacional efectiva.

Recursos básicos

Se calcula que para la implementación de un nuevo modelo de atención con esa naturaleza se requiere una inversión aproximada de Q. 8,000 millones y Q. 13,500 millones de funcionamiento. Esto representa subir la inversión pública de salud a por lo menos un 3% del PIB.

Hay que tomar en cuenta que el deterioro del sistema de salud es histórico y su recuperación inmediata es imposible. Por eso se requiere de la definición de una política marco que direccione el desarrollo del sistema público de salud y promueva un incremento progresivo de un 0.25% anual del PIB durante al menos dos periodos gubernamentales. De esa manera, el Estado tendría alguna posibilidad de cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la salud.[13]

13. El proyecto de ley de acceso universal y su financiamiento promueve un incremento anual de 0.25%. fue promovida dentro del legislativo, cuenta con un dictamen favorable de la comisión de salud y fue aprobada por el pleno en su primera lectura en el año 2012. Actualmente se encuentra archivada. de haber sido aprobada en su momento, hoy estaríamos cerca de invertir un 2% del PIB.

Reforma en seguridad ciudadana

Edgar Celada Q.

Diagnóstico

El derecho constitucional a la seguridad de las personas, las familias y las comunidades, de sus vidas, de su integridad física-moral y de sus bienes, se encuentra gravemente afectado en Guatemala. Se trata de una afectación crónica, estructural y epidémica, es decir, no esporádica ni accidental. La violencia (o las violencias, según se dice también) se ha establecido como un factor constante en la determinación de la vida cotidiana: se ha "normalizado", del mismo modo que se ha incrementado la preocupación respecto de las medidas individuales, sociales y estatales para proteger ese bien individual y social que es la seguridad.

La capacidad del Estado para proteger o proveer seguridad a las personas, a las comunidades y a las instituciones, se encuentra gravemente erosionada. El monopolio estatal para el uso legítimo de la fuerza, en defensa de la seguridad ciudadana, hace ya tiempo que se perdió. Sea por incompetencia o insuficiencia de las capacidades estatales, sea por el abandono voluntario de ese monopolio, como resultado de la aplicación de ideologías minimalistas sobre el propio Estado y la reificación de la libre empresa, al punto de convertir a la seguridad (o la inseguridad) en un negocio, una fuente de acumulación más o menos legítima de capital y riqueza: la seguridad (como la salud, la educación) se ha privatizado.

Correlativamente, el sistema de justicia acumula deficiencias e insuficiencias, la observancia de las normas de convivencia, de las leyes, se ha relajado en extremo, de suerte que la inseguridad se alimenta de un mal también crónico: la impunidad. El fracaso del Estado para proveer o garantizar el derecho constitucional a la seguridad, se asocia, así, con su fracaso para garantizar el derecho constitucional a la justicia. Desde esta óptica, seguridad y justicia se constituyen en un todo que el Estado deben atender integralmente.

La inseguridad (o la violación del derecho a la seguridad) va más allá de una mera percepción individual y social. La inseguridad no es solamente, como enfatizan ciertas corrientes de pensamiento, una sensación subjetiva. Al contrario, puede cuantificarse por el número y la frecuencia con que se cometen actos que violentan los derechos a la vida, la integridad físico-moral y los bienes de las personas.

En un primer intento de dimensionar u objetivar la inseguridad, acudamos a datos del Ministerio Público (MP), según los cuales en 2013 las 13 principales figuras delictivas provocaron 280 mil 896 hechos puestos en conocimiento de esa institución encargada de la persecución penal del delito, equivalentes al 69 por ciento de las denuncias recibidas. En 2014 el número de hechos denunciados al MP, en esas mismas 13 figuras delictivas, fue de 264 mil 494 (iguales al 73 por ciento del total) y en 2015 se elevaron a 286 mil 10 (77.6 por ciento de todos los delitos denunciados).

Por lo que toca al año en curso, la información del MP disponible al cierre de estas líneas (21 de noviembre de 2016), revela que en total se habían recibido denuncias de 339 mil 714 hechos delictivos. De ellos, el 77 por ciento (igual a 339 mil 774) correspondía a los 13 delitos más frecuentes, desagregados en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Principales delitos denunciados al MP
Años 2013, 2014, 2015 y 2016*

Delitos	2013	2014	2015	2016*
Violencia contra la mujer	50,764	53,685	57,702	53,400
Amenazas	47,632	45,367	48,820	45,553
Robo	47,033	26,967	23,873	18,642
Hurto	29,301	26,346	29,382	26,179
Robo agravado	31,373	24,317	26,289	21,026
Lesiones leves	17,347	16,506	18,045	17,124
Hurto agravado	16,105	16,087	17,742	16,424
Robo de equipo terminal móvil	2,000	14,359	22,186	23,077
Maltrato contra personas menores de edad	10,334	11,791	12,907	12,709
Lesiones culposas	9,241	8,902	10,682	10,014
Extorsión	7,189	8,070	6,002	6,649
Violación	6,557	6,458	6,781	6,144
Homicidio	6,020	5,639	5,599	4,972
Total de los 13 delitos más frecuentes	280,896	264,494	286,010	261,913
Total de delitos denunciados	406,660	362,610	368,617	339,714

Fuente: Elaboración propia, con datos del MP. *Hasta el 21 de noviembre de 2016.

Cabe insistir en que el objetivo principal del Cuadro 1 es ofrecer una imagen de conjunto sobre la gravedad de la inseguridad, imagen que podría ser objeto de un refinamiento analítico posterior, necesario para matizar tanto las características de los fenómenos delictivos como sus manifestaciones espacio-temporales.

Así, tomando como fuente algunos de esos datos del MP, podemos ofrecer otro ángulo de esa misma imagen, también en el ánimo de caracterizar la gravedad del problema: en este caso nos concentramos, agrupando alguna de la información, en tres manifestaciones genéricas de la inseguridad, como se aprecia en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Comparación de delitos según su tipo
Años 2013, 2014, 2015 y 2016*

Tipo de Delitos	2013	2014	2015	2016*
Contra la vida de las personas	6,020	5,639	5,599	4,972
Contra la integridad física de las personas[1]	33,145	31,866	35,508	33,282
Contra el patrimonio de las personas[2]	133,001	116,146	125,474	111,997

Fuente: Elaboración propia, con datos del MP. *Hasta el 21 de noviembre de 2016.

La utilidad del Cuadro 2 consiste en que permite tener una visión más amplia de la gravedad del problema, pues trasciende el muy frecuente uso de los homicidios como indicador de la mayor o menor agudeza de la inseguridad. Dicho de otro modo: el cuadro muestra que el asunto es mucho más grave que lo considerado usualmente.

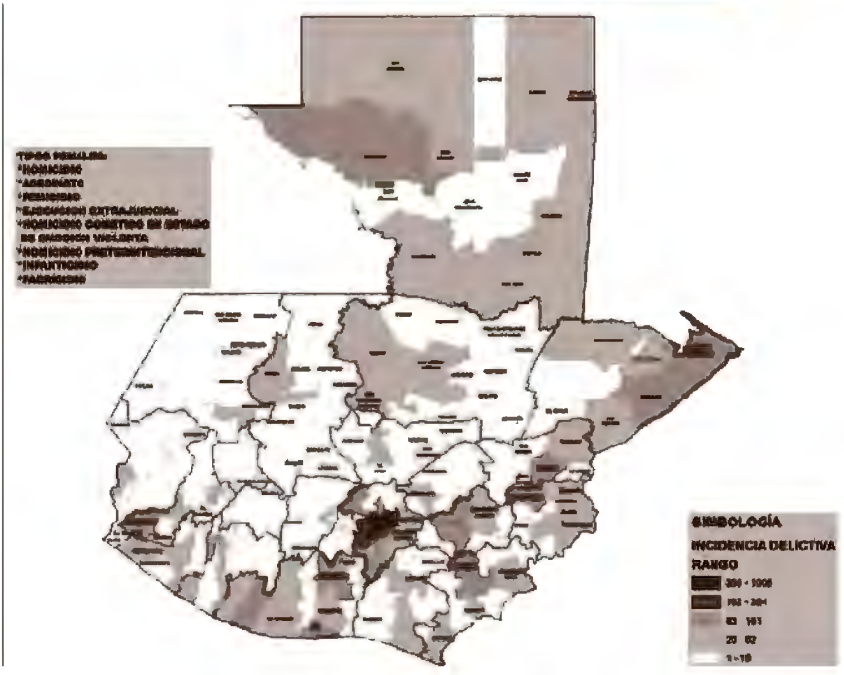
En abono de ese argumento, digamos que mientras en 2015 Guatemala tuvo una tasa de 34.61 casos de homicidio por cada 100 mil habitantes, la de agresiones contra la integridad física de las personas fue de 219.5

1.Bajo esta denominación se agruparon los delitos de violación, lesiones leves y lesiones culposas.
2. La denominación incluye los siguientes delitos: robo, hurto, robo agravado, hurto agravado, robo de equipo terminal móvil, extorsión.

por 100 mil, y la de delitos contra el patrimonio de las personas llegó a 775.67 por cada 100 mil habitantes. El cálculo de los tres tipos de delitos combinados, siempre en 2015, nos arroja una tasa de 1,029.79 casos por cada 100 mil habitantes.

La incidencia de los hechos delictivos no es uniforme. Hay una distribución geográfica que, gracias a los modernos recursos informáticos, puede representarse gráficamente en un mapa, como el que tomamos del MP para ilustrar la distribución territorial de las muertes violentas. (Puesto que, por lo pronto, solamente se busca hacer evidente que la gravedad de la inseguridad no es la misma en todo el territorio nacional, nos conformamos con reproducir el Mapa 1, aunque lo deseable sería contar con uno que muestre cómo se presentan los tres tipos de delitos en la geografía nacional).

Mapa 1
Incidencia de delitos contra la vida
Año 2014



Fuente: MP, 2015: 106.

El gran telón de fondo de la proliferación de la violencia y la criminalidad es el de una sociedad marcada por la exclusión, la desigualdad y la pobreza de la mayoría de la población. Caracterizado por su precario desarrollo humano, Guatemala es uno de los países más desiguales en América Latina y el mundo, lo cual crea una precondición económica y social propicia para el desborde delincuencial.

Como bien advierte Bautista Lara aunque "no existe evidencia empírica que demuestre la relación entre violencia y pobreza, sí es posible identificar que el factor desigualdad puede ser una condición favorable que facilite el crecimiento de diferentes formas de violencia, particularmente, la violencia criminal".[3]

En el caso guatemalteco se hace estadísticamente evidente que no puede establecerse una relación inmediata o automática entre pobreza y criminalidad. Esta es ostensiblemente menor en los departamentos de más alta incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, como es el caso de Totonicapán o Sololá, en los cuales, además, el componente étnico también jugaría como factor atenuante de la violencia.

En contraste, en aquellos departamentos, como el de Guatemala, donde es totalmente notoria la desigualdad socioeconómica, los índices de violencia son, con mucho, los más elevados en el país. Espacio de concentración de la modernidad, de la actividad industrial, comercial, de servicios y de la administración pública, el área metropolitana de la ciudad de Guatemala es también el lugar donde ocurre el mayor número de hechos delictivos y las más brutales expresiones de la violencia.

Hay un correlato notorio entre la polaridad económica-social de la gran urbe y sus zonas conurbadas o de influencia, y la recurrencia de la violencia. Es allí donde una economía caracterizada por la búsqueda de altas tasas de retorno a través de la explotación débilmente regulada de la fuerza de trabajo, mediante elásticos límites de la legalidad (el escamoteo de las obligaciones fiscales, el contrabando, la alteración de pesos y medidas,

3. Bautista Lara, 2005: 89

la especulación de precios) y a través de un mercado atrapado por atavismos monopolistas y de competencia salvaje, alimenta espacios y espejismos de consumo contrastantes con los bajos salarios dominantes, el desempleo y el empleo precario.

Es la economía de lo ilícito, y lo ilícito, como motor de la economía. Es en ese territorio donde, necesariamente, deben rastrearse los orígenes profundos de la violencia y la criminalidad. Investigar la historia de la economía del delito y los nexos de éste con la economía es una tarea pendiente para la completa comprensión del fenómeno de la violencia y la criminalidad en Guatemala.

Dicho lo anterior, podemos volver a la línea argumental a la cual da pie la información tomada del MP: si bien hay un grupo de delitos que son relevantes por su elevada frecuencia (recuérdese el Cuadro 1), también hay otros que son relevantes por su impacto social, por la brutalidad de su práctica o por el efecto sobre la agenda de seguridad de terceros países, para el caso de Guatemala, específicamente la de Estados Unidos y México.

Desde esa óptica, se suele hacer énfasis en la criminalidad atribuida a las maras o pandillas, a la narcoactividad, la trata de personas, el tráfico de armas, las extorsiones, los linchamientos, la tortura y los descuartizamientos, la denominada "limpieza social", entre otras manifestaciones de las práctica delictivas, cuyo análisis, cualitativo y cuantitativo, se hace necesario para caracterizar el estado de la seguridad ciudadana. Obviamente, esta es una tarea cuya profundidad y extensión debe definirse para sucesivos desarrollos de este trabajo.

Otro tanto cabe decir de la consideración de la inseguridad desde una óptica victimológica. Por lo pronto, cabe hacer notar que en el panorama de la violencia imperante en el país es muy claro que los jóvenes, las mujeres, así como las y los menores de edad son las víctimas principales de la inseguridad. El grado de afectación de estas categorías sociales es variable, dependiendo del tipo de violencia que se considere, pero no hay duda de su dramático privilegio como víctimas preferentes. En el ánimo de ilustrar esta necesaria línea de enfoque, se presenta el Cuadro 3 con datos no actualizados, pero que dan sustento a lo afirmado en este párrafo.

Cuadro 3
Víctimas principales de la violencia
2014

Tipo de Violencia	Grupo de edad	% de víctimas
Homicidios	Jóvenes (15-29 años)	48
Lesiones	Jóvenes (15-29 años)	54
Sexual	Personas menores de edad y hasta 19 años	67

Fuente: Elaboración propia con datos de PNC / INE.

Objetivos de una política de largo aliento

Partiendo de la convicción personal sobre el nexo indudable entre desarrollo humano (social, económico, educativo, cultural, en salud y ambiental), justicia y seguridad, el logro de una serie de objetivos estratégicos en el primero de esos ámbitos (desarrollo humano) debería concebirse como un efecto virtuoso sobre la seguridad ciudadana y la justicia. Y también a la inversa: lo que se avance en estos dos campos debería contribuir y ser parte del desarrollo humano.

En este sentido, en un horizonte muy amplio, el Estado debería asumir un compromiso profundo en pos de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados durante la Cumbre para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015), promovidos por la ONU y compartidos oficialmente por el gobierno de Guatemala. De los 17 ODS, hay algunos que tienen una implicación específica para el ámbito de la seguridad ciudadana, a saber:

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.[4]

4. Entre otros, dentro de este objetivo se propone "para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad". Y también "para

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.[5]

En términos de una imagen-objetivo, en el lapso de 30 años el Estado y la sociedad guatemaltecos deberían aspirar a un tipo de convivencia en la que se hayan erradicado o llevado a un nivel mínimo las manifestaciones de violencia, criminalidad, inseguridad e impunidad que se observan actualmente. En particular, la violencia homicida, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual.

Para ese propósito, desde ahora debe emprenderse una reorientación del conjunto de las políticas públicas de seguridad ciudadana, haciendo énfasis en los componentes preventivos relacionados con el desarrollo humano, así como la reforma profunda y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de seguridad y justicia.

Partiendo del hoy hacia ese horizonte de 30 años, se debería:

1. Lograr la aplicación efectiva y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad, según lo preceptuado por la Ley Marco correspondiente.

2. Aprobar un conjunto básico de reformas constitucionales en materia de justicia, a partir de los asuntos debatidos en el diálogo nacional sobre la materia realizado en el curso de 2016.

3. Reforma profunda y depuración profunda

2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad". (PNUD, 2016).

5. El ODS 16 incluye, entre otros propósitos, los siguientes: *Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo. *Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños. *Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. *Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada. *Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas. *Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles. (PNUD, 2016)

(refundación) de la Policía Nacional Civil.

4. Fortalecimiento, profesionalización y extensión territorial del MP. Garantía de su autonomía y realización de reformas legales que impidan su instrumentalización a favor de los intereses de los gobernantes de turno.

5. Regreso del Ejército de Guatemala al cumplimiento de las funciones definidas constitucionalmente de resguardo de la soberanía y el territorio nacional. Fin de su participación en tareas de seguridad ciudadana.

6. Desarrollo de las capacidades institucionales de investigación criminal. Revisión y actualización del Decreto 15-2012 por el cual se crea la Dirección General de Investigación Criminal dentro del Ministerio de Gobernación.

7. Creación del Ministerio de Seguridad Ciudadana, que tenga a su cargo la coordinación institucional y de políticas públicas en esta materia (policía, inteligencia civil, control de armas y municiones, control de servicios privados de seguridad).

8. Creación del Instituto Nacional de Migración, separado del actual Ministerio de Gobernación o el propuesto ministerio de Seguridad Ciudadana.

9. Reforma, depuración y fortalecimiento del Sistema Penitenciario, con énfasis en las acciones dirigidas a la reeducación y reinserción social de quienes sean sancionados con la privación de la libertad.

10. Creación del Instituto Nacional de Atención a las Víctimas del Delito y la Violencia, como ente responsable de impulsar la política pública en esta materia.

11. Reactivación, fortalecimiento y generalización del Servicio Cívico Social conforme el espíritu y la letra del Decreto 20-2003, con vistas crear oportunidades laborales y de servicio comunitario a las y los jóvenes.

Prioridades de una política de seguridad ciudadana

A tenor con lo planteado, las áreas prioritarias deberían ser las siguientes:

a) Reforma y fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad y justicia.

b) Prevención de la violencia y el delito, participación comunitaria.

c) Atención, protección y resarcimiento de las víctimas del crimen y la violencia.

d) Investigación criminal.

e) Reeducación y reinserción social.

Hoja de ruta

Guatemala avanzó bastante, con los aportes de la academia, las organizaciones especializadas de la sociedad civil y de algunas instituciones del Estado, en la formulación de un concepto "propio" de la seguridad democrática, como opción frente la herencia ideológica, cultural, funcional, organizativa y operativa de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN).

Sin embargo, esa visión democrática de la seguridad no ha calado aún profundamente en las instituciones del subsector de seguridad: la inercia de la DSN se mantuvo y hasta se manifestó en lo que podría describirse como visión "escuadronera" de la seguridad, que no dudó en aplicar prácticas como la llamada "limpieza social", por no hablar de la franca corrupción y prácticas conexas como la extorsión, los "tumbes" de drogas y dinero de la narcoactividad, escuchas ilegales, etcétera.

La reforma y fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad y justicia a que se refiere la literal a), arriba, pasa precisamente por un esfuerzo consciente de "desaprendizaje" o "reeducación" del personal de esas instituciones en el espíritu de la seguridad democrática.

De manera que la primera condición política para impulsar esos cambios es contar con un gobierno que se apropie de la idea de la seguridad democrática y se disponga a emprender ese esfuerzo de reforma institucional. De lo contrario, seguiremos como hasta ahora.

Bajo el supuesto de que se ha establecido un gobierno dispuesto a aplicar el espíritu y la letra de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la siguiente condición política es, precisamente, que el gobierno se aplique a la tarea de hacer efectivamente funcional el Consejo Nacional de Seguridad y no limitarlo a la existencia de su Secretaría Técnica como un polo de poder, así como que se eliminen los paralelismos como el Gabinete del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz (Acuerdo Gubernativo 197-2012, que debería ser derogado).

A este respecto, cabe advertir que durante el primer año del gobierno del presidente Jimy Morales aparecieron otras manifestaciones de esos paralelismos, que se traducen en desencuentros y rivalidades institucionales, así como falta de coherencia e integralidad en las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana. Concretamente, nos referimos a que el Ministerio Público, en virtud de su reconocida labor en la persecución de conocidos casos de corrupción, ha emergido como un polo relevante de poder en lo tocante a la definición de políticas públicas en esta materia.

Tal relevancia se pone de manifiesto en el impulso de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035, avalada por los presidentes de los tres poderes del Estado, a partir de su presentación oficial el 27 de abril de 2016 por parte de la Fiscal General y Jefa del MP, Thelma Aldana.

La lucha de poderes, así como la duplicación y/o invasión de competencias entre instituciones debe superarse. En esa misma línea, un gobierno realmente comprometido con la seguridad democrática, debería restablecer y promover la creación, por vía legislativa, del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) como espacio de aporte de la sociedad civil, en el espíritu del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática.

Recursos para la reforma de la política de seguridad[6]

Durante muchos años y varios gobiernos, la prioridad declarativa

6. Se recupera aquí un texto elaborado en 2013 por quien escribe. Donde ha sido posible, se actualizó la información, pero básicamente se mantuvo la redacción original en cuanto refleja el estado actual de la cuestión.

atribuida a la seguridad y la justicia no ha tenido un correlato presupuestario. La asignación de recursos siempre ha estado a la zaga de las necesidades, constreñida por la estrechez fiscal crónica del Estado.

En el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia se planteó la necesidad de hacer ajustes presupuestarios para dar soporte y cumplimiento a los compromisos contraídos, y se estableció que "en los presupuestos de 2010, 2011 y 2012, las áreas de seguridad y justicia serán una prioridad. Se insistirá en medidas presupuestarias y financieras que permitan disponer de los recursos suficientes para la inversión social en seguridad y justicia".[7]

Lo anterior no pasó de ser una declaración de buenas intenciones, que evidenció tanto la falta de voluntad política de cumplimiento, como el divorcio entre la decisión del más alto nivel con las instancias encargadas de traducir hacendariamente aquella decisión. Según pudo comprobarse en el seguimiento del ANASJ, las instancias encargadas de gestar el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado (la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas) estuvieron ajenas al cumplimiento del compromiso indicado.[8]

A pesar del evidente divorcio entre las políticas presupuestarias y la prioridad atribuida a la atención a la seguridad y la justicia, los recursos destinados a este propósito han pasado de un período con cierto crecimiento, al menos en los montos aprobados anualmente por el Congreso de la República, a otro de estancamiento y hasta retroceso. Así, entre 2011 y 2014 el presupuesto global aprobado para seguridad y justicia tuvo un crecimiento de 51%, al pasar de Q 5 mil 213 millones 640 mil a Q 7 mil

7. ANASJ, compromiso 13.

8. La Comisión de Seguimiento del ANASJ, de la cual formó parte el autor de este trabajo en representación del Grupo Garante, constató que en 2009 las referidas instancias del Ejecutivo no incluyeron en los lineamientos de política presupuestaria la definición de prioridad que establecía el Acuerdo y no se consideró este rubro de manera especial en la elaboración del proyecto de presupuesto de 2010, proceso iniciado, precisamente, en abril de 2009.

870 millones.[9] Pero en el bienio siguiente (2015-2016) es notoria la retracción de los recursos destinados a seguridad y justicia (de 8.81 % para 2015 y de 1.38 % en 2016, ambos comparados con lo asignado en 2014).

Si se analiza la participación de los presupuestos aprobados a las instituciones de seguridad y justicia como porcentaje de los montos totales decididos para cada año, se constata que hay un virtual estancamiento en un techo de 11 %, que se sobrepasó ligeramente en 2014, como puede apreciarse, en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Presupuesto para seguridad y justicia
en relación con el monto total de cada año
(En millones de quetzales y porcentaje)

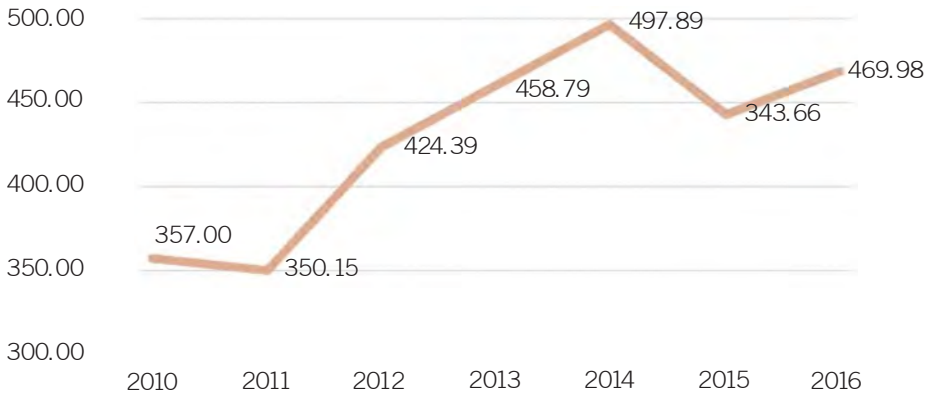
Rubros / Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Aprobado total	49,723.10	54,390.89	59,547.38	66,985.43	68,485.40	70,600.00	70,796.30
Seguridad y justicia	5,195.51	5,213.64	6,473.28	7,166.68	7,870.02	7,176.78	7,761.66
S y J como % del total	10.45	9.58	10.87	10.69	11.49	10.16	10.96

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de la República, MFP y OJ.

El gasto en seguridad y justicia por persona, a su turno, marca una tendencia a mayor asignación de recursos en el período 2012-2014, seguido de un retroceso en los dos años siguientes (Gráfico 1). En todo caso, el modesto aumento del presupuesto de seguridad y justicia por persona no parece congruente con la gravedad de la situación.

9. Cálculo propio que incluye los montos aprobados a las siguientes instituciones: Ministerio de Gobernación, Ministerio Público, Instituto Nacional de Ciencias Forenses, Instituto de la Defensa Pública Penal y Organismo Judicial.

Gráfico 1
Prespuesto para seguridad y justicia
Quetzales por persona



Fuente: Elaboración propia con datos de Congreso de la República, MFP, OJ e INE.

En efecto, de acuerdo con la evaluación del Foro de Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad (FOSS), el aumento del presupuesto en este ámbito no es significativo, pues "derivado de la problemática actual de inseguridad y violencia, se han incrementado también las funciones y competencias en todas las instituciones, y con mayor intensidad se ha elevado la demanda social por una respuesta pronta y efectiva en esta materia". Adicionalmente, se carece de recursos "para implementar nuevas leyes, políticas públicas y acciones de pactos vinculantes, como es el caso de la ANASJ y ahora el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz".[10]

10. FOSS, 2012: 41

Pero el principal problema, concluye esta coalición de organizaciones especializadas, es que "no se destinan suficientes recursos para impulsar acciones orientadas a la prevención, cuya lógica de acción significa una inversión a largo plazo".[11]

De manera que, por lo pronto, la apreciación solo puede ser cualitativa: deben destinarse tantos recursos como sea necesario para atender las necesidades estratégicas esbozadas. Lo que se ha hecho hasta ahora es insuficiente, pero un ejercicio de cuantificación es imposible en esta fase de elaboración de la propuesta.

11. Ibídem.

Referencias bibliográficas

- Bautista Lara, Francisco Javier (2005) P*olicía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua.* Managua: Ediciones de PAVSA.

- Celada Q., Edgar (2015) *Seguridad democrática y justicia en la Agenda Nacional Compartida. Balance y asuntos pendientes.* Guatemala: Informe de consultoría para el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

- Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2012) *Tercer Informe de Monitoreo del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.* Guatemala: FOSS. Versión digital. 28 de septiembre de 2012.

- Ministerio Público (2015) *Memoria administración mayo 2014-2015.* Guatemala: MP.

- Ministerio Público (2016) *Política criminal democrática del Estado de Guatemala.* Guatemala: Serviprensa.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016) *Agenda de desarrollo post-2015.*Guatemala: PNUD. Accesible en http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/post-2015/sdg-overview.html

Reformas en el sector Justicia

Lizandro Acuña y Alejandro Sánchez

El sistema de justicia en Guatemala (PNC - en cuanto a su capacidad investigativa, DIGICI, DIGICRI/MP, DICRI/OJ/INACIF/PGN/IDPP) se encuentra en un etapa de desarrollo incipiente pues algunas de sus instituciones no tienen larga data (INACIF) y otras sufren el embate de reorganizaciones constantemente (PNC, DIGICI, DIGICRI).

La cifra negra u oculta del sistema de justicia penal (65%-70%) representa las dificultades de acceso a la justicia ya sea por imposibilidades geográficas, culturales, materiales así como de desconfianza en su funcionamiento. Por otro lado, el sistema de justicia presenta involución en los presupuestos, en particular durante el último gobierno un claro estancamiento. Las carencias presupuestarias se reflejan en la baja cobertura territorial del sistema, como se demuestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
Cobertura de las principales instituciones de justicia y seguridad

OJ	PNC	MP	IDPP	INACIF	PGN
338 de 338 municipios	313 de 338 municipios	57 de 338 municipios	47 sedes a nivel nacional	28 sedes a nivel nacional	19 de 22 departamentos

Fuente: Memoria de labores de cada institución y confirmación vía teléfono.

Para una mayor eficacia del sistema se requiere coordinación sectorial, pero no existen los mecanismos que la faciliten. El sistema se debate entre la independencia del Organismo Judicial (por ser un poder del Estado), las autonomías del MP, INACIF, IDPP y la dependencia jerárquica de PNC/DIGICI/ DIGICRI así como de la PGN.

Por otro lado, hay persistentes problemas de funcionalmiento. El Organismo Judicial tiene una presidencia anual rotativa, sin posibilidades de desarrollo de planes de largo plazo. Sumado a esta dificultad, la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales no pudo ser consignada por la fallida consulta popular de 1999, aunque se ha incluido en las reformas constitucionales de 2016. Como sea, persiste la acumulación de funciones administrativas en la CSJ, junto con un período constitucional extremadamente corto que necesita ser ampliado, así como la transición de sus autoridades. El sistema de carrera judicial continua desfigurado. La lógica de ascenso hacia magistratura de apelaciones y de Corte Suprema de Justicia queda truncada por el marco constitucional que las hace depender de elecciones de marcado carácter político. Aunque en 2016 el Congreso aprobó una norma sobre la carrera judicial, es claro que esta no puede hacerse a fondo sin la reforma constitucional.

Algo similar ocurre en la carrera policial. La Ley Orgánica de la PNC ha sido sujeta de diversas reformas casuísticas que han debilitado su institucionalidad, por eso se hace imperativa la emisión de una ley que fortalezca la Policía. En ese esfuerzo, la Comisión de Reforma Policial no ha demostrado efectividad y las condiciones

de vida de los policías siguen siendo deplorables y en muchos casos, infrahumanas, mientras la institución sigue porosa a la corrupción y el crimen.

El Ministerio Público, que es, desde las batidas contra la corrupción a partir de 2015, la institución más creíble del Estado, sigue, sin embargo mostrando falencias orgánicas, como el breve período constitucional de cuatro años; el método de elección del Fiscal General, también politizado. En el último periodo el MP ha contado con el apoyo en terreno y en transferencia de capacidades de investigación, de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), cuyas operaciones están previstas hasta septiembre de 2919.

El MP, la Cicig y los principales órganos del Estado han promovido una reforma constitucional acotada al sector justicia que, entre otras cosas, contempla la eliminación de las comisiones de postulación, como filtros en la elección de las cortes y órganos contralores, así como el reconocimiento de la jurisdicción indígena y la eliminación del derecho de antejuicio. En materia de inmunidades es imposible pensar en un combate frontal a la impunidad si en el marco constitucional se contemplan 1,699 funcionarios con derecho a antejuicio, como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2
Funcionarios con derecho a antejuicio, según la Constitución Política de la República y sus reformas

Cargo	Norma que lo ampara	Cantidad
Presidente	Art. 165 "h"	1
Vicepresidente	Art. 190	1
Diputados	Art. 161 "a"	158
Presidente Corte Suprema de Justicia	Art. 206	1
Magistrados Corte Suprema de Justicia	Art. 206	12
Magistrados titulares y suplentes de la Corte de Constitucionalidad	Art. 270	10
Magistrados titulares y suplentes del Tribunal Supremo Electoral	Art. 165 "h"	10
Ministros de Estado y Vice-Ministros encargados del despacho	Art. 165 "h"	13
Secretarios de la presidencia de la República y sub-Secretarios que los sustituyan	Art. 202	7
Fiscal General	Art. 251	1
Procurador de los derechos humanos	Art. 273	1
Procurador General de la Nación	Art. 252	1
Magistrados de las Salas de Apelaciones	Art. 206	126
Jueces	Art. 206	996
Contralor General de Cuentas	Art. 233	1
Gobernadores departamentales	Art. 227	22
Alcaldes	Art. 258	338
Total		1699

Fuente: Constitución Política de la República de Guatemala y su reforma del 93, y *Secretaría de Planificación y Desarrollo Social Institucional.
Observaciones: La totalidad de jueces es hasta el 7 de agosto de 2015.

Objetivos estratégicos de la justicia

• Disminución de la tasa de impunidad al ritmo del 2% anual para alcanzar el objetivo del 65% de efectividad en la persecución penal en las categorías homicidios, delitos económicos, extorsiones, corrupción, indemnidad sexual en el plazo de 30 años (2045)

• Integración efectiva de las instituciones en un sistema de justicia coherente y respetuosa de la independencia, autonomías y dependencia jerárquica de sus instituciones integrantes.

• Dotación de recursos financieros adecuados para proveer acceso a la justicia en cada uno de los municipios del país, con un crecimiento esperable del 2% anual para alcanzar el 72% de cobertura institucional a nivel nacional para el 2045.

• Estabilidad jurídica con períodos constitucionales adecuados para garantizar la independencia y autonomía de sus instituciones integrantes.

• Permanencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala por los próximos 12 años para lograr un ascenso en las tasas de resolución de casos y consolidación de las fuerzas de investigación, acusación, enjuiciamiento y sanción de los delincuentes que operan al amparo de cuerpos ilegales y clandestinos en detrimento de la población guatemalteca.

Prioridades de una reforma

La reforma integral del sistema de justicia debe priorizarse en tres ejes:

11. Creación de normas (constitucionales, ordinarias y reglamentarias)

12. Dotación de recursos financieros que permita su crecimiento gradual

13. Sistema de indicadores que permita establecer la efectividad de la prevención del delito, sanción al delincuente y la rehabilitación de los condenados.

Hoja de ruta del sector justicia

- La asignación presupuestaria equilibrada para cada una de las instituciones del sistema de justicia que asegure el

acceso a la demanda de justicia de una población que crece a uno de los ritmos más altos de América Latinay que tome en cuenta su carácter multicultural y plurilingüe.

- El refrendo por parte del Estado de una política criminal que prevenga el delito, sancione al delincuente y rehabilite a los condenados para evitar la reincidencia.

- La reforma legal en los niveles constitucional, legal y reglamentario que permita la consolidación del sistema y evite el deterioro de las reformas casuísticas originadas por gobernantes de turno.

1. Ley de comisiones de postulación
2. Ley de la carrera judicial
3. Ley en materia de antejuicio
4. Ley de amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad
5. Ley de orden público
6. Ley orgánica del MP
7. Reforma a la Constitución Política en materia de justicia y seguridad.

Recursos indispensables

En un entorno en el cual, en cifras redondas y en promedio anual, la PNC tiene una asignación de Q 3,600 millones, el OJ Q 1,450 millones, el MP Q 1,000 millones, el INACIF Q 145 millones, el IDPP Q 112 millones y la PGN Q 53 millones, es indispensable incorporar cálculos correctivos a fin de guardar las simetrías que aseguren un sistema de justicia integrado. Las asimetrías en la inversión de recursos públicos demandan un presupuesto sectorial y multianual que permita el establecimiento de metas comunes estudiando los impactos financieros de la prestación del servicio de justicia en cada una de las materias.

Haciendo la corrección de las asimetrías y dotando de servicios indispensables que aún no se prestan (e.g. auditoría forense, entregas vigiladas, agente encubierto, etcétera) debe establecerse la correspondencia entre las metas previstas programáticamente (mejora del 2% anual en los próximos 30 años) para que tengan una asignación presupuestaria que

las haga realizables. Asimismo, debe contarse con un sistema de monitoreo estadístico fiable que permita establecer la efectividad de los métodos utilizados para la mejor inversión de los recursos estatales y la satisfacción de los usuarios.

Un sistema de rendición de cuentas cada cuatro meses, acotado a lo que establece el artículo 183 literal w) constitucional y un sistema de auditoría social sobre su funcionamiento por resultados es deseable para evitar el abuso en el uso de los recursos financieros del Estado, dada la prevalencia de actos de corrupción en las esferas gubernamentales. Finalmente, la Ley de Extinción de Dominio puede proveer importantes recursos al sistema de justicia una vez éste agilice dichos trámites. Hasta ahora esa posibilidad de recursos privativos no ha sido utilizada plenamente y es de vital interés para fortalecer los recursos financieros de las instituciones que integran el sistema de justicia.

Reformas socio-ambientales

Magaly Arrecis

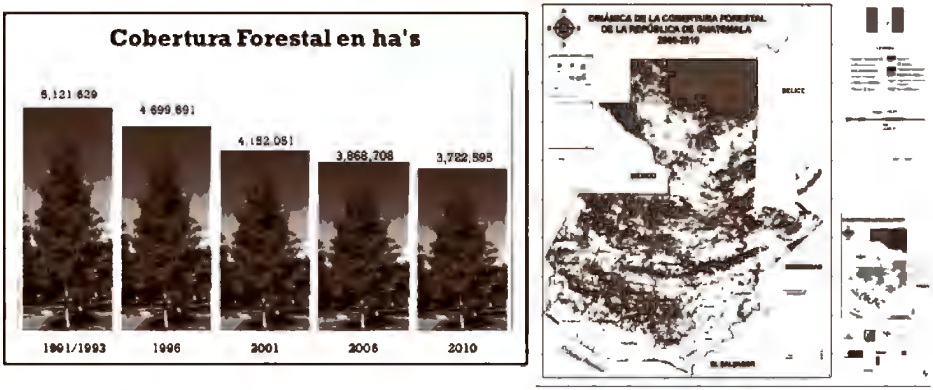
El estado socioambiental del país es de constante deterioro en todos sus elementos: calidad y disponibilidad de agua segura y saneamiento, suelo (erosión, contaminación y tipo de uso de la tierra), aire (contaminación en ciudades y áreas industriales y agroindustriales), diversidad biológica (deterioro, transformación y pérdida de ecosistemas, especies y genes), considerando además que las causas de este deterioro se mantienen, y son de bajo impacto las acciones para revertir la tendencia.

Para confirmar este diagnóstico esto se deber recurrir a investigaciones previas al 2011, pues la información general sobre temas ambientales se dejó de producir en el 2010, que fue relevante respecto a la cobertura de bosque (un esfuerzo interinstitucional, que dio un marco de referencia sobre la dinámica de la cobertura forestal, directamente relacionada con las zonas de recarga hídrica que deberían conservarse como prioridad, según el Instituto Nacional de Bosques, como se aprecia en las figuras 1 y 2. En el 2012, el gobierno presentó datos de la situación ambiental que, aparentemente encontraron al inicio de su

gestión, en los cuales sobresale la comparación de la pérdida de bosque.

En cuanto a datos para mostrar la situación ambiental del país, sobresalen los Perfiles Ambientales, Comunicación de Cambio Climático, Compendios Estadísticos Anuales (2006 y 2010) y los informes GEO, (el último Informe GEO para Guatemala hecho en el 2009 http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaeb338.pdf el cual se considera la información oficial más reciente), donde ya se reportaba que el 95% de los cuerpos de agua estaban contaminados.

Figuras 1 y 2



Fuente: http://static1.squarespace.com/static/51e9c097e4b081577682f6bf/t/5237782ae4b0bf883560a07b/1379366954004/Informe+ambiental.pdf

Los remanentes de bosques coinciden con las áreas protegidas del país, en las cuales la atención gubernamental ha sido mínima, considerando el aporte en el Presupuesto General del Estado para el CONAP, pero también a toda la institucionalidad ambiental pública: MARN, INAB, INSIVUMEH,

USAC (que administra áreas protegidas con serias limitantes) y dependencias ambientales que están presupuestadas fuera de estas instituciones.

La situación ambiental y de los recursos naturales del país está directamente relacionada con el desarrollo rural del país, ya que de los mismos dependen los medios de vida de la población rural y también de la urbana. Y es que además, la ruralidad nacional en muchos temas sustenta a las zonas urbanas y ofrece la materia prima para el desarrollo de actividades económicas que mueven la economía y deberían utilizarse estratégicamente porque constituyen el potencial del país. En los gráficos 1 y 2, producidas por la ENEI 2-2014, se muestran las principales actividades económicas de la población económicamente activa, mostrando la directa relación con el ambiente y los recursos naturales. Además, se debe tener en cuenta que los factores de pobreza, desigualdad, inseguridad alimentaria y nutricional e insatisfacción de servicios básicos siguen sin atenderse significativamente en el área rural.

Gráficos 1 y 2

Población ocupada según actividad económica, ENEI 2-2014
- Porcentaje sobre total nacional-

Población ocupada según la categoría ocupacional, ENEI 2-2014

- Porcentaje sobre el total nacional-

Fuente: http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/04/24/eznpnz-m5sN3LzBLHpHVEcuM8IGlv2jYT.pdf

Para todas las medidas que afectan al ambiente y los recursos naturales, se deben considerar las características físicas y naturales, sociales y culturales del país, ya que allí se encuentra su potencial y, también, sus limitantes al tomar decisiones sobre las actividades productivas y modelos de desarrollo.

Guatemala tiene un marco legal sólido, así como políticas, planes y estrategias vigentes en distintos temas ambientales y sociales, los cuales se han construido participativamente y en la mayoría de casos. Pero deben incorporarse los compromisos internacionales que Guatemala ha asumido al ratificar convenios y tratados que velan por el ambiente, así como los acuerdos comerciales, que obligan al cumplimiento de normas ambientales, a fin de evitar la degradación socioambiental.

Finalmente, se requiere que el índice de riesgo de Guatemala ante el cambio climático (para

el 2015 el país ocupa la novena posición en el cálculo mundial, como se aprecia en el cuadro 1) sea considerado en las acciones de planificación a fin de incorporar estrategias de adaptación y mitigación para reducir el riesgo a la población (sobre todo la más vulnerable) y los ecosistemas afectados.

Cuadro 1
Índice de Riesgo Climático Global (IRC) a largo plazo

Ranking 1994-2013 (1993-2012)	País	Valor del IRC	Muertos	Muertos por 100.000 habitantes	Pérdidas en millones de dólares (PPA[2])	Pérdidas por unidad PBI en %	Número de eventos (1994-2013, en total)
1(1)	Honduras	10,33	309,70	4,60	813,56	3,30	69
2(2)	Myanmar	14,00	7 137,40	14,80	1256,20	0,87	41
3(3)	Haití	16,17	307,80	3,41	261,41	1,86	61
4(4)	Nicaragua	16,67	160,15	2,98	301,75	1,71	49
5(7)	Filipinas	19,50	933,85	1,13	2785,28	0,74	328
6(5)	Bangladesh	20,83	749,10	0,54	3128,80	1,20	228
7(6)	Vietnam	23,50	391,70	0,48	2918,12	1,01	216
8(8)	República Dominicana	31,00	210,45	2,38	274,06	0,37	54
9(10)	Guatemala	31,17	83,20	0,68	477,79	0,62	80
10(12)	Pakistán	31,50	456,95	0,31	3988,92	0,77	141

Fuente: Germanwatch, 2015.

Prioridades de política pública

Como se verá en la siguiente sección, es indispensable retomar el fortalecimiento de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y la aprobación de la Ley correspondiente, a fin de facilitar la articulación de esfuerzos inter e intra institucionales. En el cambio socioambienta las prioridades serían:

1. Recursos hídricos (acceso a agua segura y saneamiento para reducir la contaminación)
2. Seguridad alimentaria y nutricional
3. Corredor seco
4. Desechos sólidos
5. Diversidad biológica
6. Minería responsable y sostenible
7. Desarrollo rural integral y sostenible

Como parte de uno de los talleres que realizó la Mesa de Cambio Climático, promovida por la Fundación F. Ebert, se recogen en el cuadro 2 algunos de los planteamientos, a manera de lluvia de ideas, para contribuir a la confección de la agenda del MARN a partir de 2016 (sombreado en gris) y para los próximos gobernantes.

Cuadro 2
Propuestas para una política socioambiental de corto y mediano plazo, según actores

Actor 1	Actor 2	Actor 3
Posición de Guatemala para presentar en París durante la COP 21		Desatorar los problemas de ejecución a nivel financiero y administrativo que ha impedido realizar actividades. Presidente del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, el gobierno de transición debe prestarle ateción a Semuc Champey
Para los próximos 4 años se proponen los temas siguientes: - Financiamiento para la adaptación y cuáles son las aportaciones del gobierno - Resolver la problemática del Río de la Pasión a través de procesos judiciales	- Realizar alianzas estratégicas intersectoriales para los próximos 4 años para promover una agenda legislativa con temas de interés tales como la Ley de Aguas, la Ley de Desechos Sólidos. -Combatir la impunidad ambiental en casos forestales, usurpación de tierras, áreas protegidos, es necesario logar un acompañamiento al MP y a la CICIG.	- Para los próximos 4 años se recomienda trabajar el tema de la contaminación del Río Motagua, ya que se tienen varias demandas internacionales (Honduras, Belice y México) por destrucción de los fondos marinos y arrecifes. - Establecer las demandas judiciales necesarias para el tema de los lagos de Amatitlán, Atitlán e Izabal.

- Ánalisis jurídico sobre la nueva reglamentación elaborada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales sobre los Estudios de Impacto Ambiental y su ejecución.	- Atender el tema de la minería, es necesario invitarlos a esta mesa de diálogo e incorporarlos. - Revisar la institucionalidad que acompaña al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en la resolución de problemas tales como OCRET, RIC, SAA.	- Promover por parte de la sociedad civil la auditoria ambiental. Dentro de los trabajos a tealizar para el futuro no debe descuidarse el gran foco de corrupción que son las municipalidades y reorientar el trabajo ambiental que deben realizar.
Actor 4	**Actor 5**	**Actor 6**
- Reactivación del Consejo Nacional de Cambio Climático	- Asegurar los medios de la vida, el agua, el alimento, la leña y la vivienda, ya que el sector socio ambiental son el motor del desarrollo del país, lo cual debemos hacerlo valer a nivel nacional.	- Para la acción inmediata para el nuevo minisstro, promover que asuma el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales sus responsabilidades ambientales.
- Desarrollar adecuadamente la gestión de riesgo y la adaptación al cambio climático (seguridad alimentaria y nutricional, sistemas de producción eficientes, especies nativas)	- Promover y ejecutar la política de desarrollo rural, la cual cuenta con un Acuerdo Gubernativo que la aprobó y tiene integradas líneas de acción en los temas ambientales, política forestal, cambio climático y seguridad alimentaria.	- La auditoría ambiental, el cumplimiento de los acuerdos sobre biodiversidad para su utilización en los mercados y la certificación de los productos. - Exigir el cumplimiento legal.

- Manejo Adecuado de los Desechos Sólidos ya que existen plantas pero no funcionan, el sistema de reciclaje se queda corto, por lo que debe pasarse a trabajar la industrialización de los desechos a través de las alianzas público-privado y trabajarlo no sólo a nivel regional del área de Centro América.

- Reorientar las inversiones públicas e) Salud: debe realizarse un trabajo de mejoras a nivel de la población rural y solicitar en dichas áreas la aplicación de los conocimientos tradicionales.

- Agua: debe ser tratada en todos los aspectos, considerando la distrubución de beneficios para las poblaciones cuidadoras del agua.

- Evitar cruces de actividades de los ministerios y lograr una coordinación entre las políticas, planes, programas y actividades a todos los niveles.

- Trabajar en el establecimiento y aplicación del Fondo Nacional de Cambio Climático.

- Determinar los aportes que el sector puede realizar para reducir la pobreza.

Actor 7	Actor 8	Actor 9
- Fortalecer al Consejo Nacional de Cambio Climático Centrarse en la ejecución eficiente de fondos que no se realizó por el MARN. Se solicitará al MARN que ejecute la fianza correspondiente a las consultorías deficientes. - El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales deberá enmendar los errores cometidos por las autoridades anteriores del 2012 a la fecha. - Se recomienda que se active el Consejo Técnico de los EIA del MARN, donde están representados los diversos sectores. - Debe revisarse la nueva normativa emitida por el MARN, pues a falta de una consulta ciudadana adecuada está generando conflictividad.	- Reactivación del Consejo Nacional de Cambio Climático. REDFIA está trabajando concuntamente con la CEPAL y otros países un acuerdo vinculante sobre el Artículo 10 de Río + 20. Con la incorporación de un delgado del MARN se avanzó más que con el delegado de MINEX. Es necesario darle continuidad en los próximos 4 años para alcanzar el acceso a la información, la participación y el cumplimiento legal del sector ambiental.	- Trabajar a través de las agendas de los partidos políticos. En el 2007 se trabajó una agenda mínima y se puede actualizar. - Se debe apoyar un análisis de los diferentes temas y elaborar una agenda para entregar las autoridades ambientales, pero esta después debe caminar dentro de los espacios políticos.

- Para los próximos 4 años se consideran temas prioritarios: el agua, la contaminación los desechos sólidos, la temática de la sequía, la atención de la diversidad biológica.

- Asies está trabajando un documento de análisis sobre la nueva reglamentación sobre los Estudios de Impacto Ambiental y poder empujar desde allí la consulta y participación ciudadana.

- Es necesario apoyar a la institucionalidad mediante auditorias ciudadanas, a fin de eliminar la impunidad ambiental.

- Para los próximos 4 años se recomienda no descuidad la temática de la abogacía ambiental, como lo está realizando Calas.

Actor 10	Actor 11
- Revisar la agenda compartida ya elaborada, y al actualizarla discutirla como propuesta con el nuevo gobierno.	- Es fundamental combatir la corrupción dentro del MARN, judicializando casos, pero a la vez introduciendo procesos preventivos, y que mejoren la calidad del gasto.
- Para mejorar el sector ambiental es necesario trabajar con las fuerzas políticas, en especial para mejorar y consolidad el andamiaje socio ambiental.	- Para los próximos años recomienda que debe alinearse la cooperación nacional e internacional para lograr mejores resultados y evitar la corrupción.

- Se precisa articular las políticas con los sistemas operativos y alcanzar conexión con entidades que no están en el sector, pero son clave, como SEGEPLAN, MINFIN y el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

- Otro tema es la minería y la fiscalización de la ANAM.

- La información debe hacerse circular entre la ciudadanía.

- Con respecto al documento a preparar para los políticos se recomienda elaborar un texto breve, pero con un respaldo técnico detallado como anexo.

Fuente: Taller Fundación Ebert, 2015

Desarrollo rural y **reforma** del Estado

Adrián Zapata

El desarrollo rural integral se refiere al desarrollo humano de quienes habitan en territorios rurales. Una revisión histórica de las intervenciones del Estado en la problemática rural, evidencian que no hay políticas de desarrollo rural, sino intereses de los sectores económicos dominantes. Eso se expresa ahora en los niveles de pobreza (76.1%) y pobreza extrema (35.3%) de la población rural. Por eso es pertinente la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, basada a los Acuerdos de Paz y un largo proceso participativo de formulación entre 2002 y 2009. Y resulta urgente ejecutarlo a través de planes territorializados.

Esta propuesta desarrolla, de manera general, una primera guía para el debate de la reforma del Estado en el área de desarrollo rural, a partir de la Política Nacional de Desarrollo Rural

Integral (PNDRI), vigente, tal como lo establecen los Acuerdos Gubernativos 196/2009 y 262/2013.

No se intenta hacer una propuesta alternativa a dicha política, tomando en cuenta su contenido, características y legitimidad, así como su pertinencia, en el marco de la realidad nacional y en función de alcanzar, progresivamente, el desarrollo rural integral en Guatemala. Hace falta, eso sí, sino que implementar la política nacional.

Para el efecto, partimos de un análisis del proceso de formulación e implementación de la PNDRI, realizado por quien suscribe este texto, titulado "El proceso de formulación e implementación de la Política Nacional de Desarrollo rural Integral en Guatemala", patrocinado por el PNUD, el IICA, la FAO y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC), con fecha 25 de enero de 2016.

En el presente trabajo iniciamos con la definición de un marco teórico, a partir del cual hacemos el análisis del estado de situación del desarrollo rural en el país, así como de la pertinencia de la PNDRI, de su proceso de formulación e implementación y de los aspectos a considerar para que efectivamente la misma se implemente. Luego referimos la ausencia el desarrollo rural en el país, la necesidad de impulsar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, una breve referencia al tema del financiamiento de dicha política, para terminar con algunas conclusiones generales.

Definición normativa de Desarrollo Rural Integral

Consideramos importante iniciar con una "definición normativa" de lo que debe ser una política nacional de desarrollo rural integral, la cual nos sirve de base para caracterizar la situación actual del país en lo relativo a esta materia, así como la correspondencia de la PNDRI con el propósito de cambiar esa situación prevaleciente. Nuestra definición normativa es la siguiente:

> "Un proceso fundado en una visión territorial del espacio rural, constituido a partir de determinadas dinámicas territoriales (que obviamente son sociales y contradictorias) y en donde el Estado (en sus diferentes niveles) se pone al centro del mismo para impulsar y favorecer, no sólo el crecimiento económico,

> sino también las políticas públicas integralmente concebidas que lo viabilicen (articulación de políticas sociales y económicas), así como la distribución de activos productivos, para que la población esté en condiciones de aprovechar, de manera equitativa, las oportunidades de desarrollo humano, en un contexto nacional caracterizado por la multiculturalidad y con garantía de la sostenibilidad ambiental" (Zapata, 2008).

La anterior definición normativa, la complementamos con lo que al respecto establece la PNDRI, al aseverar que la misma tiene como objetivo general

> "lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural".[1]

En una afirmación sintética podemos decir que, sustancialmente, el desarrollo rural integral se refiere al desarrollo humano de quienes habitan en territorios rurales.

Ahora bien, tal como se expresa en la definición normativa, el desarrollo rural integral es territorial, una característica que le es inherente. Por tal razón, es importante subrayar en qué consiste este enfoque territorial.

Al respecto, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), suscrita por los Presidentes del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en julio de 2010, dice: "El enfoque territorial del desarrollo rural impulsa el desarrollo sostenible en sus distintas dimensiones: ambiental, económico, productiva, social, institucional y cultural".[2]

11. ADRI, et al, "Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI", Guatemala, mayo de 2009, pág. 10.
2. Consejo Agropecuario Centroamericano, "Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030, ECADERT, Versión Abreviada, San José, Costa Rica, 2010, Pág. 4.

Subraya la ECADERT que "en el marco del Desarrollo Rural Territorial, el territorio no es sólo un espacio físico-geográfico, sino que se trata de una construcción social, donde sus habitantes comparten un sentido de identidad. El territorio es una expresión tangible de procesos históricos y un factor de continuidad, pero no es estático, sino cambiante; por consiguiente, es también factor de transformación".[3]

Lo anterior significa que el enfoque territorial de la política de desarrollo rural integral, implica, en los términos que lo plantea el IICA, "… desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en sí mismo al ámbito del territorio. Se busca, entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio".[4]

Es relevante subrayar dos elementos sustanciales en el enfoque territorial: 1. La participación ciudadana que expresa los intereses, visiones e identidades de los actores sociales, y 2. La multi e intersectorial del Estado en las intervenciones que realice, para garantizar una política de desarrollo rural articulada en los territorios. Al respecto Byron Miranda afirma que "el enfoque territorial del desarrollo rural para la inclusión, con su propósito de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales de la sociedad rural, se basa en alcanzar procesos de integración sistémica, dentro de las propias instituciones, entre ellas, y con el protagonismo de los diferentes actores y sectores sin cuya incorporación la acción de las instituciones que prestan servicios de apoyo sería insuficiente. La territorialidad actúa como elemento catalizador de una integración de este tipo".[5] Lo anterior significa que deben superarse las "inercias sectoriales", debiendo para el efecto elaborarse "incentivos" que promuevan la intersectorialidad.

La multi e intersectorialidad que caracteriza el desarrollo rural territorial nos lleva, por lo

3. Ibidem, Pág. 6
4. IICA, "Desarrollo rural sostenible. Enfoque territorial", Sinópsis, enero 2003, material de trabajo presentado al "Taller "El enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, políticas y estrategias para Guatemala", Guatemala, 9 y 10 de agosto de 2004.

5. Miranda Byron, Foro SIGET, IICA, intervención del 22 de Octubre de 2015.

tanto, a plantear la necesidad de la articulación de las políticas económicas (donde incluiríamos las políticas dirigidas a la construcción de infraestructura productiva) y las sociales. Al respecto, Fleury afirma que "la política social, además de su eminente naturaleza política ya señalada, tiene también un fuerte contenido económico, en la medida que encuentre en el proceso de acumulación, la definición de sus posibilidades y sus límites, medidos por el componente político y por el institucional".[6] O sea que "las políticas económicas y sociales, deben estar adecuadamente articuladas para que efectivamente sirvan al desarrollo".[7]

La ausencia de desarrollo rural
Partiendo de la definición normativa enunciada, así como de una revisión histórica de las intervenciones del Estado en la problemática rural (época colonial, independencia, predominio liberal, predominio conservador, contrarrevolución, contrainsurgencia, posguerra), las cuales sería redundante referir, se evidencian dos cosas fundamentales:

> "a. Que las mismas no son políticas de desarrollo rural, sino que persiguen realizar los intereses de los sectores económicos dominantes, y b. Que se hacen visibles las raíces histórico-estructurales de esta reiterada conducta del Estado guatemalteco".[8]

El resultado contemporáneo de lo anteriormente referido pude resumirse en dos informes, el de cumplimiento de los Objetivos del Milenio y la última Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI, 2014), en relación a la pobreza y la pobreza extrema, los cuales se resumen a continuación:

- Indicadores de «cumplimiento» de los ODM con meta: 63% incumplidos. Principalmente los relacionados con el área rural y la población indígena.[9]

- Indicadores de pobreza:[10]

6. Fleury, Sonia, 1999, "Políticas sociales y ciudadanía", en BID/INDES 2000. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, Estados Unidos de América.
7. Zapata, Adrián, Ob. Cit., pág. 61

8. Zapata, Adrián, Ob. Cit. Pag. 85 y de 85 a 93.
9. Segeplan, "Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala, 2015, Pág. 29
10 Encovi, 2014, Guatemala, 2015.

Cuadro 1
Condiciones de pobreza y pobreza extrema, según área

Pobreza	Nacional	Urbana	Rural
General	59.3	42.1	76.1
Extrema	23.4	11.2	35.3

Fuente: ENCOVI, 2014.

Como se observa, en un contexto de predominio de la pobreza a nivel nacional (que en los últimos 15 años aumentó), la general rural es casi el doble de la urbana, y la extrema rural es más del triple que la urbana, en un paradójico contexto de crecimiento económico sostenido, aunque insuficiente, en el período referido.

De lo anterior se colige que la PNDRI, tal como ella misma lo expresa, tiene un sujeto priorizado, al que va dirigida, el cual define de la siguiente manera:

> "… la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales. La economía rural indígena y campesina, se constituye por lo tanto en el sujeto económico que, contando con el rol rector del Estado en la presente Política y su acción como promotor del Desarrollo Rural Integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo éste como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios".[11]

11. ADRI et al, Ob. Cit. Pág. 14.

La necesidad de implementar la PNDRI como política de Estado

La línea de la que partimos es valorar la pertinencia y legitimidad de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la cual tiene su origen en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Acuerdos de Paz) y en un largo proceso participativo de formulación, llevado a cabo entre organizaciones sociales y tres gobiernos diferentes (2002/2009).

Pero también nos basamos en lo que plantea el Katún 2032, donde explícitamente afirma que

> "Resolver la problemática rural y agraria es un propósito central del Katún para alcanzar el desarrollo nacional. En Guatemala, solucionar dicha problemática es fundamental para alcanzar el desarrollo nacional… la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral es indispensable para resolver la problemático rural y agraria en beneficio de los pobres y excluidos, que constituyen la mayoría de quienes habitan en esos territorios. El Katún asume plenamente esta consideración política y las derivaciones programáticas correspondientes".[12]

Por consiguiente, nuestro supuesto es que, en esta temática del desarrollo rural, no se trata de elaborar nuevos planteamientos estratégicos, sino que de asumir plenamente la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, para convertirla en una política de Estado que permita la inter-temporalidad de la misma. La naturaleza de la realidad que pretende transformar implica que debe tener un horizonte de largo plazo, porque se persigue modificar condiciones de orden histórico y estructural. Se impone, por lo tanto, la aprobación de una Ley de Desarrollo Rural Integral que blinde jurídicamente esta política, para garantizar su continuidad, más allá de una gestión de gobierno.

Paralelamente, debe también comprenderse que la implementación de esta política debería darse en un contexto de graduales cambios en el modelo económico prevaleciente, para que el necesario crecimiento de la economía se perciba como un proceso incluyente y no

12. Segeplan/Conadur, "Plan Nacional de Desarrollo. Katun Nuestra Guatemala 2032. Guatemala, 2014, Pág. 49.

propiciatorio de la continuidad de la concentración de la riqueza que se produce y de la existencia de una generalizada pobreza.

Siendo consecuente con las políticas sectoriales que en su conjunto integran la PNDRI, afirmamos que estas son las que en el siguiente párrafo se refieren y que están establecidas en ella, con la orientación explícita que garantice su impacto positivo en el sujeto priorizado. Para el efecto, el IPNUSAC planteó, entre otras cosas, en mayo de 2016, una propuesta de modificación a la iniciativa de ley que la Comisión de Agricultura del Congreso de la República está elaborando en sustitución de la iniciativa número 4084, que a continuación se copia:

> "**Propuesta de modificación del Artículo nuevo.** (El agregado que se propone está resaltado):
>
> **Artículo 9. Políticas.** Integran el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral todas las Políticas y Programas sectoriales formuladas en coherencia con la presente Ley garantizando el desarrollo rural integral, cuyo cumplimiento será obligatorio por las instituciones competentes.
>
> *Estas política sectoriales que en su conjunto integran la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral son, principalmente, las siguientes: Política Agraria, que persigue reformar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, en el marco de lo establecido por la legislación nacional y las Directrices Voluntarias de Gobernanza de la Tierra de la Organización para la Alimentación y la Agricultura, FAO, desincentivando su concentración; la Política Agrícola, Pecuaria Forestal e Hidrobiológica, cuyo principal programa será el Programa de Agricultura Familiar para Fortalecer la Economía Campesina; la Política Económica, que promoverá el fortalecimiento de la economía campesina y del emprendimiento rural; la Política Social, que junto con la adecuada protección social, buscará el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres y excluidos de los territorios rurales; la Política Laboral, que tendrá como objetivo promover el empleo rural y el trabajo decente; Política de Participación social, que impulsará la participación de la población rural en los procesos y espacios*

de toma de decisiones en los diferentes niveles de la administración pública; la Política de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgo, que tendrá como finalidad implementar las acciones y aplicar recurso para modificar las condiciones que generan vulnerabilidad en el sujeto priorizado; la Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria, que se rige por lo estipulado en la ley correspondiente; la Política Cultural, que persigue la promoción del patrimonio cultural de los pueblos indígenas; y la Política Socio Ambiental, que busca garantizar el carácter público de los bienes naturales y ambientales, así como el derecho de las comunidades indígenas y campesinas a participar en su administración, manejo y aprovechamiento."

En correspondencia con los contenidos anteriormente referidos de manera general, se requiere de una institucionalidad que posibilite la implementación efectiva (eficaz y eficiente) de esta política multi e intersectorial. Debe entenderse que la institucionalidad no es un fin en sí misma, sino que es de orden instrumental, de acuerdo al contenido que se pretende ejecutar. Por consiguiente, la institucionalidad para ejecutar la PNDRI, mediante un plan que la operativice, debe ser de naturaleza *coordinadora* y no *ejecutora*, competencia esta última que es propia de los entes sectoriales correspondientes a cada una de las diez políticas (o eventualmente más) que la integran.

Lo que si resulta fundamental es que esa institucionalidad tenga una dimensión estratégica, nacional, y otra territorial. A nivel nacional debe ser el máximo jerárquico, en términos gubernamentales, imponiéndose por lo tanto la necesidad que sea un gabinete específico presidido por la Presidencia de la República o la Vicepresidencia e integrado por los titulares de las carteras comprometidas con la PNDRI. A nivel territorial, se requiere una participación que involucre al Ejecutivo localmente presente, al poder municipal y a la sociedad civil. En el primer nivel se aprueba el Plan para implementar la PNDRI y en el segundo nivel se territorializa el mismo y se le da seguimiento cercano a su proceso de ejecución. Esta institucionalidad

territorial puede ser, tal como lo plantea el Plan para Implementar la PNDRI,[13] la constitución de Núcleos de Gestión Territorial, integrados por los alcaldes, representantes del Ejecutivo en los territorios (Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Agricultura, acompañados de la Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia, Segeplan) y por una representación de sociedad civil donde participen integrantes de los Consejos Municipales de Desarrollo (Comudes).

La territorialización del Plan Nacional para implementar la PNDRI será el ejercicio a través del cual se adecúe el mismo a la realidad local, pudiendo modificarlo si fuera necesario; y, lo que es muy relevante, que se garantice que los diferentes actores públicos (gobierno central y municipalidades) y privados (cooperación internacional, organismos no gubernamentales, proyectos de responsabilidad social empresarial etcétera), actúan en el marco del Plan territorializado. Es esencial puntualizar que los plantes territorializados no pueden modificar la orientación estratégica, nacional, que la PNDRI establece.

Ahora bien, subyace la necesidad de definir los territorios, si se conciben no como simples espacios geográficos o político administrativos, sino que, fundamentalmente, como una construcción social. En este sentido, debe tenerse presente que el Estado no es el que construye territorios, sino que le corresponde reconocerlos. Nos parece que las Mancomunidades de municipios deberían ser los principales, pero no únicos, territorios reconocidos como tales para el impulso de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

También resulta importante que el Sistema de Consejos de Desarrollo (Siscode) se mantenga vinculado institucionalmente a este proceso de ejecución de la PNDRI, para lo cual es relevante que funcione la Comisión de Desarrollo Rural del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur),

13. Gobierno de Guatemala, Gabinete de Desarrollo Rural Integral, "Plan para Implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI". Guatemala, febrero de 2014.

asumiendo su responsabilidad de ser también la Comisión Nacional de la ECADERT, ya que es reconocido regionalmente (dentro del sistema SICA) que dicha estrategia en Guatemala se concreta a través de la PNDRI. Así mismo, para mantener la vinculación con el Siscode en los territorios, es importante también que funcionen las Comisiones de Desarrollo Rural de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codedes).

El financiamiento de la PNDRI

Sin duda la existencia de una política pública implica su referencia presupuestaria, sin la cual no existe realmente. Ahora bien, en el caso de la PNDRI, si se comprende como una política multi e intersectorial, el monto presupuestario requerido es la sumatoria de las intervenciones correspondientes a cada uno de las diez políticas sectoriales que la componen, incluyendo en ello, obviamente, los programas y proyectos respectivos.

No se trata, por lo tanto, de un aporte substancial a la institucionalidad del desarrollo rural (la nacional y la territorial), sino que de garantizar que las intervenciones sectoriales sean efectivamente financiadas.

El monto total deberá ser resultado de un análisis sectorial, que incluya los presupuestos pertinentes al desarrollo rural de los Ministerios y Secretarías que realicen intervenciones en los territorios rurales, así como los recursos destinados a los Codedes y a las Municipalidades, en lo pertinente a proyectos de desarrollo rural. Pero el filtro que define la pertinencia o no de esas intervenciones en función de la PNDRI es que las mismas vayan dirigidas, directamente, al sujeto priorizado.

Sin duda es cierta la insuficiencia de los recursos financieros para desarrollar con la plenitud requerida esta política; sin embargo, es posible avanzar con los recursos que se tienen, siempre y cuando se trabaje en la efectiva capacidad de ejecución, en garantizar la efectividad del gasto, la ausencia de corrupción y, como aspecto central, la coordinación y coherencia que debe haber en la ejecución de las políticas, programas y proyectos sectoriales que, en su conjunto, integral la PNDRI.

La temporalidad de la PNDRI

Es indispensable, como ya se dijo, que esta política sea una de Estado, para garantizar la intertemporalidad de la misma, para lo cual su expresión jurídica a nivel de ley ordinaria es imprescindible, dada la volatilidad que caracteriza las políticas públicas en Guatemala, luego de cada cambio de gobierno. El proceso de seguimiento y evaluación deberá ir definiendo la necesidad eventual de posibles modificaciones, especialmente en lo relacionado con su plan de implementación, cuya vigencia temporal es deseable que sea quinquenal.

Conclusión

En lo que al desarrollo rural se refiere, lo que se requiere es que efectivamente se implemente la PNDRI, ejecutando un plan nacional que deberá concretarse en planes territorializados. No es pertinente, por lo tanto, hacer un nuevo planteamiento, con lo cual estaríamos ignorando el producto de un largo proceso participativo (2002/2009) que la formuló. Pero la implementación de una política es imposible si no se cuenta con la institucionalidad requerida, entendiéndola como un medio, no como un fin en sí misma. Por consiguiente, un paso fundamental es activar y desarrollar dicha institucionalidad, tanto la nacional como la territorial.

Referencias bibliográficas

- ADRI, et al, "Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI", Guatemala, mayo de 2009, pág. 10.

- Consejo Agropecuario Centroamericano, "Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030, ECADERT, Versión Abreviada, San José, Costa Rica, 2010, Pág. 4.

- Encovi, 2014, Guatemala, 2015.

- Gobierno de Guatemala, Gabinete de Desarrollo Rural Integral, "Plan para Implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI". Guatemala, febrero de 2014.

- Fleury, Sonia, 1999, "Políticas sociales y ciudadanía", en BID/INDES 2000. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, Estados Unidos de América.

- IICA, "Desarrollo rural sostenible. Enfoque territorial", Sinópsis, enero 2003, material de trabajo presentado al "Taller "El enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, políticas y estrategias para Guatemala", Guatemala, 9 y 10 de agosto de 2004.

- Miranda Byron, Foro SIGET, IICA, intervención del 22 de Octubre de 2015.

- Segeplan, "Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala, 2015, Pág. 29.

- Segeplan/Conadur, "Plan Nacional de Desarrollo. Katun Nuestra Guatemala 2032". Guatemala, 2014, Pág. 49.

- Zapata, Adrián, "El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural. Período 2006 a 2006". FLACSO, Guatemala, 2008.

Reformas de políticas públicas de innovación y transferencia de la ciencia y la tecnológica

Luis Leal Monterroso

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SINCYT) está integrado por el sector estatal, el sector académico y el sector privado. Estos sectores no están coordinados y cada uno está haciendo parte de lo que le corresponde de forma aislada. A pesar que hay una Política, una Ley y un Reglamento de esa Ley, no están alineados para dar "el tirón" hacia el desarrollo con una meta conjunta. Seguramente habrá algunos resultados positivos, pero esta institución es tan anodina que no es conocida por los guatemaltecos, su actitud es de puertas adentro y no publica sus resultados.

Sector Estatal:

Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SINCYT): Dio inicio con la promulgación del Decreto Legislativo número 63-91 el 18 de julio de 1991. Su Reglamento fue emitido por Acuerdo Gubernativo No. 34-94, de fecha 24 de enero de 1994 y publicado en el *Diario de Centroamérica* el 27 de enero del mismo año. Está organizado así:

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT): Es la más alta autoridad en el país en la dirección y coordinación del desarrollo científico y tecnológico nacional.

- La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT): Responsable de apoyar y ejecutar las decisiones que emanen del CONCYT.

- Fondo para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FODECYT), lanza convocatorias públicas para la investigación, transferencia de tecnología e innovación en áreas como medio ambiente, energía y salud, y el sector agropecuario.

- Fondo de Apoyo a la Ciencia y Tecnología (FACYT), se apoyan actividades orientadas a la formación de recursos humanos, estimulación de la creatividad, difusión y transferencia de tecnología.

- En el marco de la innovación, se han formulado las propuestas para crear el Sistema Nacional de Innovación (SNI), que busca articular la participación de los sectores público y privado y de sociedad civil con el fin de generar conocimientos y transferir tecnologías para la solución de problemas nacionales y lograr el aumento de la productividad del país.

- Se han promovido actividades de difusión científica y tecnología, entre las que destacan la participación en el evento Space Apps Challenge Hackathon de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA, por sus siglas en inglés); Olimpiadas Nacionales de Ciencias y el primer Congreso Internacional de Ciencia y Tecnología e Innovación.

Sector Académico:

- Educación primaria: Educación tradicional, personal no especializado para innovar y transferir tecnología, falta de infraestructura física y falta de control por parte de las autoridades correspondientes. Está inmerso en problemas políticos que no les corresponden.

- Educación secundaria: *Los pensa* no están adecuados

a la realidad nacional ni actualizados para enfrentar la globalización. Educación tradicional, personal no especializado para innovar y transferir tecnología, falta de infraestructura física y falta de control por parte de las autoridades correspondientes. Es una formación que carece de calidad para continuar estudios superiores, situación que se agrava más en el área rural.

- Universidades: El populismo de algunas universidades privadas está degenerando la educación superior. Invasión de educación superior de cartón.

- Algunos indicadores de Competividad Global 2011-2012.

Cuadro 1
Posicionamiento de Guatemala en un universo de 142 países

Concepto	Calificación
Educación Superior y Formación Profesional	100
Matricula en educación secundaria bruto %	111
Matricula en educación terciaria bruto %	94
Calidad del sistema educativo	127
Calidad de la educación en matemáticas y ciencia	130
Calidad en la escuela de negocios	44
Acceso a internet en las escuelas	102
Disponibilidad servicios de capacitación e investigación	51
Grado de capacitación del personal	47

Fuente: World Economic Forum.

Cuadro 2
Investigadores por campo científico en Guatemala

Concepto	%
Ciencias Naturales y Exactas	22
Ingeniería y Tecnología	16
Ciencias Médicas	9
Ciencias Agrícolas	32
Ciencias Sociales	18
Humanidades	4

Fuente: Información propia

Sector Privado:

- Industria: Avanzando muy lentamente hacia el desarrollo.
- Comercio: El comercio formal compitiendo desfavorablemente con el comercio informal.
- Agropecuario: Incremento de monocultivos con protección del Estado y agricultura campesina desprotegida causando falta de alimento y desnutrición crónica elevada.

Objetivos estratégicos

Parte del problema es establecer metas demasiado ambiciosas, principalmente en el campo de la tecnología que cambia constantemente. De esta manera los planes estratégicos se vuelven una lista de buenos deseos y los objetivos estratégicos no son reales y por lo tanto imposibles de ser medidos. Un plan estratégico debe ser algo consistente y posible de realizar, debe ser evaluado constantemente para "recomponer" sus metas.

Los entes estatales han establecido los objetivos siguientes:

- Promover el desarrollo de la ciencia y tecnología para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos para que tengan "cubiertas sus necesidades básicas, gocen de buena salud y tengan seguro su bienestar y el de las futuras generaciones. Un país en el que la ciencia y tecnología contribuyan a la generación de riqueza y a la reducción de la pobreza, al respeto a la dignidad y los derechos humanos y a la preservación del medio ambiente".

- Conseguir más tecnología disponible para los pobres, aumentando la inversión en investigación y desarrollo, ya que sus beneficios no van solo a las empresas que los promueven, también hay beneficios sociales, lo cual justifica la inversión pública, ya sea como gasto gubernamental o como créditos tributarios. Los países en desarrollo invierten el 0.2 % del PIB y tal vez para el 2030 el 0.3 %, por lo que debemos plantearnos como objetivo que se eleve a 0.5 % del PIB para el 2030.

- Que el país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y ser parte de la globalización del mundo, ofreciendo eficiencia en la producción y la competitividad.

Áreas prioritarias

- Educación
- Salud
- Sub sector agropecuario (en función de seguridad alimentaria)
- Medioambiente
- Transferencia de tecnología de los países ricos a los países pobres y de ingresos medios, como una ayuda para el desarrollo sustentable
- Industria
- Comercio

El Estado debe promover y proveer los recursos para el estímulo de la innovación científica y de las estrategias para la transferencia de tecnología, y dar monitoreo y retroalimentación constantes. Debe ser una preocupación constante del sector público velar por la generación y uso de la

innovación científica y tecnológica como herramienta para impulsar el desarrollo económico y social del país. Se debe poner especial atención a los sectores emergentes que bien conducidos pueden ayudar al desarrollo del país, y que sin la debida atención pueden ser fuente de inconformidad social. Debería estar expeditamente claro que la ciencia y tecnología son claves para el desarrollo de sus economías y para la solución de sus problemas sociales.

Hoja de ruta

- Que el Estado asuma el papel que le corresponde para hacer operativas las Leyes y reglamentos relacionados al respecto, proveer gobernabil idad.
- Ofrecer seguridad a la ciudadanía: integridad física, patrimonio y marco legal de inversiones.
- Elevar el nivel educativo en todos los niveles.
- Favorecer la inversión extranjera.
- Establecer alianzas de compromisos compartidos con la iniciativa privada.

Recursos básicos

Dar una cifra para la innovación y desarrollo científico y tecnológico e implementación de estrategias modernas para la transferencia de tecnología a un plazo tan largo como 30 años, sería irresponsable, máxime teniendo un presupuesto nacional de ingresos y egresos constantemente deficitario y en el que no se reflejan como prioridad la educación de la población. Pero sin los recursos suficientes es imposible incrementar la capacidad científica, tecnológica y la formación de investigadores, como imposible será convertir a la ciencia y la tecnología en un elemento fundamental de la cultura general de la sociedad. Una prioridad de la inversión debe ser mejorar la institucionalidad, pues de lo contrario no se podrá innovar y fortalecer el capital humano a todo nivel y en forma constante. Por eso proponemos una salida sencilla pero fundamental: el cumplimiento de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional (Decreto 63-91); asimismo, la discusión en el Congreso de la Republica del proyecto de Iniciativa de Incentivos a la Innovación, elaborado por este Instituto.

3

Elecciones en EE.UU.

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Miradas periodísticas sobre el triunfo electoral **de Donald Trump**

Entre las innumerables columnas de análisis y opinión publicadas en medios impresos y electrónicos después de las elecciones presidenciales del 8 de noviembre en los Estados Unidos, la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* seleccionó los trabajos que aparecen a continuación. Escritos con el acontecimiento todavía latiendo en su novedad, ofrecen miradas complementarias sobre un acontecimiento en el cual presente y futuro se funden con extraordinaria claridad.

La marea de Trump nos alcanza[1]

Edgar Gutiérrez

Los EE. UU. es un trasatlántico con hoja de ruta a largo plazo. Esto es, posee instituciones sólidas e intereses nacionales y globales definidos. No es una lancha rápida que da giros repentinos. Sin embargo, tras la elección democrática de Donald Trump está ante una de las pruebas más serias e insospechadas sobre su rol en los temas internacionales y su propio modelo de convivencia. Por supuesto, esto puede tener impactos de corto plazo en Guatemala, sobre todo porque la inflamada retórica de Trump se relaciona con asuntos sensibles en las relaciones bilaterales. Veamos.

1. Publicado originalmente en *elPeriódico*, de Guatemala, el 10 de noviembre de 2016. La versión electrónica puede encontrarse en http://elperiodico.com.gt/opinion/2016/11/10/la-marea-de-trump-nos-alcanza/

Trump ofreció deportar 11 millones de inmigrantes indocumentados y poner muros de contención a la inmigración, sobre todo musulmana. Solo con triplicar las deportaciones anuales que ahora son de alrededor de 50 mil, activaría una bomba social en un país, como el nuestro, sin oferta de empleo e insuficientes inversiones. Adicionalmente esa retórica xenófoba del ahora presidente incrementará un clima social en los EE.UU. hostil a nuestros migrantes y alguna repercusión tendrá este cierre de espacios sobre los flujos de remesas familiares.

Por otro lado, Trump ofreció denunciar tratados de libre comercio para proteger la economía estadounidense. Es muy probable que su partido, que dominará en los próximos dos años, al menos, el Senado y la Cámara de Representantes, no lo respalde, pero el nuevo gobernante tiene poderes para imponer barreras no arancelarias, por ejemplo, controles fitosanitarios y ralentizar la internación de exportaciones guatemaltecas. Los EE.UU. son el principal socio comercial de Guatemala (40 por ciento del comercio) y gran parte de las mercancías consisten en productos perecederos (frutas, hortalizas, flores) que podrían perderse o ser rechazados.

En tercer lugar, está el ámbito de la cooperación. El Capitolio ha aprobado desde la crisis humanitaria de niñez no acompañada en 2014, fondos adicionales a solicitud del presidente Barack Obama. Pero durante su campaña, Trump habló de reconcentrar recursos en los estadounidenses, por lo que la asistencia podría sufrir tropiezos y hasta recortes. Las incipientes negociaciones de programas del Plan Alianza para la Prosperidad podrían dilatarse sin incentivos recíprocos. Considerando este clima y percepciones, la gravitación de Washington en particular durante 2016 respaldando las reformas del Congreso y el trabajo del MP y la Cicig, podría verse disminuida en 2017.

Dado que en Guatemala las fuerzas restauradoras del viejo orden (las redes político-económicas ilícitas) retomaron, justamente el mismo martes 8, el control del Congreso y de su agenda, y que además han cooptado, al parecer, definitivamente al presidente Morales, y tienen alineada la presidencia de la Corte Suprema, un impacto inmediato del debilitamiento del prestigio y la fuerza estadounidense es la regresión en el campo de la justicia y la inestabilidad política,

incluyendo manifestaciones de intolerancia frente al descontento social.

¿Hacia un orden bismarckiano?[2]

El triunfo de Donald Trump evoca periodos de la historia, como el del canciller alemán Otto von Bismarck. En el último tramo del siglo XIX, tras un periodo de prosperidad y de liberalismo comercial, la mayoría de naciones (con la notable salvedad de Gran Bretaña y los Países Bajos) volvió al proteccionismo, que terminó en prácticas de dumping y fuertes tensiones comerciales. En base a un armisticio, el mundo se gobernó a través de alianzas con unas cuantas potencias, y el apetito colonial se limitó mientras se ordenaba la casa.

La conformación de bloques geopolíticos es la propuesta de Henry Kissinger (Diplomacy, 1994) nunca cristalizada, y que puede que Trump apenas intuya. (La designación de su secretario de Estado dará la indicación certera del modelo de política exterior que impulsará.) En esencia estamos ante la previsibilidad de un nuevo orden basado en alianzas geopolíticas, no ideológicas; en el dominio férreo sobre potencias intermedias y el vasallaje de los más débiles. La mínima atención a líderes y elites del tercer mundo no asomará a la agenda de Trump, ni de su primer círculo en la Casa Blanca; sus reuniones serán con un puñado de dirigentes de las potencias (a Putin le tendió la mano antes de ser electo), y la mayor parte de su tiempo estará concentrado en los asuntos domésticos.

Es lógico que el establishment ("el gobierno invisible", según la conocida teoría de los profesores Wise y Ross, 1965) haya intentado antes de las elecciones un acuerdo con Trump, que seguramente fracasó, a juzgar por su decidida y abierta inclinación por Hillary Clinton hasta el último momento. Pero ahora, ya Trump convertido en presidente de la nación más poderosa del globo, tendrá que volver a intentarlo bajo otros términos.

El punto neurálgico de la negociación es el presupuesto anual de 650 mil millones de dólares destinado a la industria armamentista,

2. Publicado originalmente en *elPeriódico*, Guatemala, 14 de noviembre de 2016. Accesible en http://elperiodico.com.gt/opinion/2016/11/14/hacia-un-orden-bismarckiano/

pues allí está la fuente básica de financiamiento para reanimar la economía estadounidense y mejorar los ingresos y la seguridad de los votantes blancos de Trump (ese EE.UU. blanco, misógino, racista, obrero e inculto, que fue cuna del populismo en el siglo XIX, ahora golpeado por la globalización). Las señales que Trump debe dar hacia adentro tendrán que ser rápidas y contundentes, pues las ansiedades y los miedos que despiertan su ascenso amenazan con extendidos desórdenes civiles, tensiones raciales de violencia incontrolable, y hasta intentos de separatismo de estados estratégicos como California.

El populismo es, en la definición de quien mejor lo estudió (el brasileño Andrade, 1974 y 1979), la irrupción de las masas desplazadas en el sistema político. Los portadores de esas banderas rompen los esquemas institucionales y ordinariamente cumplen sus promesas de campaña, generando tensiones con las elites tradicionales. En ese afán suelen perder la racionalidad económica del sistema, y la propia racionalidad de la política, como vimos en el siglo XX con el ascenso de los totalitarismos personalistas.

Una grieta se abrió el 8/11[3]

Ni los EE.UU. ni el mundo estaban preparados para el ascenso de Donald Trump a la Casa Blanca. El presidente Obama ha pedido un compás de espera, y que se le juzgue al gobernante electo por sus ejecutorias al mando del gobierno a partir del 20 de enero, pero los primeros anuncios sobre quienes se harán cargo de áreas claves de la seguridad no desentonan de los postulados de Trump.

Hay quienes confían que, por pragmatismo, el borracho no se comportará igual cuando debe servir de cantinero, y que la institucionalidad y los vigorosos mecanismos republicanos de contrapeso sabrán poner los límites. Aunque quienes conocen la Historia advierten que los demagogos y populistas, nunca dejan de serlo y que el poder los potencia.

En efecto, la personalidad de toda la vida, y la retórica de Trump

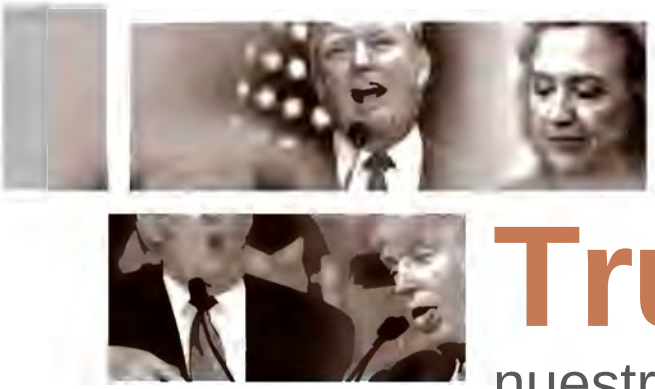
3. Publicado originalmente en *elPeriódico*, Guatemala, 14 de noviembre de 2016. Accesible en http://elperiodico.com.gt/opinion/2016/11/21/una-grieta-se-abrio-el-8/11/

han tenido impactos enteramente fuera de control. Es como si el agua caliente a 90 grados centígrados comenzó a hervir automáticamente, sin necesidad de fuego extra. Solo en Alabama la semana pasada se registraron 701 ataques racistas. Por más esfuerzos y ejercicios que hacen los maestros, las escuelas se convirtieron en el centro crítico de las ofensas contra niñez afroamericana, latina y musulmana. Los niños solo replican lo que oyen en sus casas.

Ya no hay pena de ser racistas, xenófobos, misóginos, ni siquiera admitir que se burla al fisco o llevar a cabo negocios fraudulentos, pues la máxima autoridad lo legitimó durante la campaña, y como respuesta obtuvo los votos necesarios y el premio de la Casa Blanca. Claro que detrás de los votos también hay una racionalidad económica y la necesidad de ganar seguridad y disminuir las amenazas de la inmigración, lo cual Trump supo interpretar perfectamente.

Como sea, los no Wasp (ni blancos, ni anglosajones ni protestantes) ahora salen menos a las calles y compran solo lo indispensable. Están ahorrando, pues no saben si en dos meses el clima social será tan tóxico e inseguro que deberán mudarse y rehacer su vida desde cero. Los países de la alianza Asia-Pacífico, ahora con China a la cabeza, reafirmaron este fin de semana en la cumbre en Perú sus postulados de libre comercio e incluso hablaron de aislar a los EE.UU. Reconocieron que la mala distribución de la cadena de valor en la globalización deja muchos perdedores y crea malestar, por lo cual hay que revisar esos mecanismos.

Es ciertamente un momento crítico en el cual las elites podrían reflexionar sobre los límites y riesgos del sistema que montaron en los últimos 30 años para establecer nuevos equilibrios y repensar el crecimiento de sus mercados internos. Pero quien sabe si no, al contrario, se van a aferrar a sus privilegios y claudicarán ante la nueva imagen de poder que se yergue, que algunos reciben con satisfacción, aspirando a replicar, aunque a otros les parezca oprobiosa. Después del 8 de noviembre ni los EE.UU. ni el mundo serán el mismo.



Trump, nuestro miserable reflejo[1]

Ilka Oliva Corado

No hay mucho por analizar en los resultados de las votaciones. No nos debe sorprender que ganara Trump, él es reflejo de lo que somos como humanidad: patriarcal, misógina, machista, homofóbica, xenófoba, racista, sexista y fascista. Eso explica que apaleara a Hillary Clinton y barriera con las elecciones. Con esto no quiero decir que ella es una pera en dulce, ni que la esté defendiendo. Estados Unidos no está preparado para una mujer presidenta, afín al capital pero mujer y caucásica. ¿Qué decir de una mujer negra que defienda los principios de Martin Luther King, Rosa Parks y Malcoml X?

1. Publicado originalmente en C*rónicas de una Inquilina,* el 9 de noviembre de 2016. Accesible en https://cronicasdeunainquilina.com/2016/11/09/trump-nuestro-miserable-reflejo/

El odio pudo contra la artillería mediática que apoyaba a Clinton y desbancó a Sanders, pudo contra el capital.

¿Nos da miedo Trump? No debería, él solo evidencia de lo que estamos hechos. Si nos da miedo Trump es porque jamás nos vimos al espejo como lo que realmente somos. Envió a las urnas a las masas racistas que están en cada esquina en todos los niveles de la sociedad, en las profesiones y oficios. Porque esta elección no fue solo de la clase alta, caucásica, hasta el paria más paria votó por Trump. ¡Aunque nos duela! Él no debió tener un solo voto a favor. Negros contra negros y latinos contra latinos. Blancos pobres contra blancos pobres. Negros y latinos con mentalidad racista del Kukluxklan.

Defendiendo la imposición, la explotación laboral, los crímenes de odio. Latinos que creen que por tener papeles la policía racista les respetará la vida o que no seguirán siendo excluidos. Negros que creen que porque piensan como caucásicos extremistas, serán tratados como ellos. ¡Jamás! Con su voto le dieron poder a la policía racista para matar a mansalva a cuanto afro se les cruce en el camino.

En Mississippi, Alabama, Georgia, Luisiana y Carolina del Norte, estados predominantemente negros, le dieran el voto a un blanco extremista, demostrando con esto que no han aprendido absolutamente nada de su historia. Evidenciando que es un país segregado y racista.

¿Mujeres votando por Trump? Un hombre que aplaude la violencia de género, la misoginia y el abuso sexual, que niega el derecho al aborto. Homosexuales, clase baja, musulmanes, asiáticos, dándole su apoyo. El colmo de la incongruencia. Evidentemente, Trump representa un cambio, pero un cambio al retroceso.

Florida, un Estado predominantemente latino votó por Trump, ayer Marco Rubio agradecía la reelección y el voto que le dieron venezolanos, colombianos, puertorriqueños y cubanos anti inmigrantes y anti Latinoamérica. No nos debe sorprender en absoluto que ganara Trump. A pesar del apoyo que Clinton da a la invasión militar en Venezuela y a la continuidad el bloqueo a Cuba, latinos prefirieron al extremista Trump. De la humanidad hay que esperarlo

todo, nada nos debe sorprender.

Con Trump, Estados Unidos tocó fondo, coloca a un fascista hitleriano y afín al Kukluxklan como presidente de la nación más poderosa del mundo. No habrá poder humano que logre detener las violaciones de derechos humanos que lleva a cabo la Patrulla Fronteriza y que evidentemente arreciarán a partir de hoy.

Respecto a las deportaciones masivas de indocumentados, no habrá gran cambio, lo mismo es Clinton que Trump, recordemos que Obama siendo demócrata y prometiendo una reforma migratoria ha sido el máximo deportador en la historia de este país. Respecto al famoso muro, ya lo dejó construido Obama y se llama Plan Frontera Sur, con extensión en el Maya-Chortí y el Plan Mérida y Plan Alianza para la Prosperidad. Si acaso, Trump lo que hará es darle continuidad, para nada descubrirá el agua azucarada.

¿Nos da miedo Trump? ¿Ahora podremos entender en lo más mínimo lo que ha vivido y siente la gente en Irak, Libia, Yemen, Siria y Palestina? ¿Tendremos capacidad para entender lo que significa el bloqueo a Cuba? ¿Ahora sí podremos vernos frente al espejo, desnudos, tal cual somos como la porquería de humanidad que ha habitado la tierra? ¿Qué haremos al respecto? Trump no es una isla, es parte de nuestra sociedad de nuestra doble moral e indolencia.

Trump revolucionario[1]

Crosby Girón

La mayoría de latinoamericanos que conozco expresaron repetidamente una palabra cuando se referían a Donald Trump: miedo. Pero cuando trataban de expresar en qué consistía ese miedo, que era un miedo hacia un futuro Trump gobernante, lo que describían era el presente, es decir, un mundo de racismo, odio, misoginia. O sea que hablaban de un mundo que ya existe sin necesidad de que él ya fuera el presidente de Estados Unidos. Un mundo en el que ya vivimos pero, aparentemente, no perciben.

1. Publicado originalmente el 10 de noviembre de 2016 en PúblicoGT.com, accesible en http://publicogt.com/2016/11/10/trump-revolucionario/

Hablé con algunos residentes en este país en los siguientes términos: ya sabemos lo que no gusta de Trump, pero ¿qué es lo que gusta de Hillary? La mayoría no sabía qué decir, y apenas acertaban a expresar que cualquier cosa era preferible al millonario candidato. Nadie supo aportar elementos juiciosos hacia una candidata que lleva muchos años bregando en la política norteamericana. Nadie mencionó a los países que existen más allá de sus fronteras.

¿Qué nos habían dicho sobre Trump? Los medios mainstream repitieron hasta el cansancio lo obvio: su falta de experiencia, sus opiniones racistas, misóginas y sus abiertas relaciones con grupos que ondean banderas de supremacía blanca. Además, su estilo discursivo y su imagen no aparecían como agradables en lo absoluto. Muchos hasta hablaron del fin del mundo.

Pero hubo tres personas que, en mi opinión, matizaron esa visión: JulianAsange, SlavojŽižek y Noam Chomsky. Quizá el más moderado fue Chomsky, porque claramente señalaba los peligros que encierra tener un gobernante como el que asumirá el año próximo. Pero Asange apuntaba lo que según él está detrás de Clinton: el mundo financiero y sus entidades bancarias, las grandes fábricas de armas y los medios de comunicación masivos.

Žižek por su parte, lo dijo sin ambages: ambos son lo peor. Pero dijo algo más que me llamó la atención. Y es que, según este filósofo que ha sido muy crítico de la izquierda mundial, frente a este panorama, un voto verdaderamente crítico se habría decantado por Trump. ¿Por qué? Para elegir a un peor que implicara un cambio, la que ofreciera las condiciones para un proyecto emancipatorio radical.

Pero lo que se ha visto es que no fue un lectorado urbano el que lo eligió. En gran medida fueron muchos norteamericanos del campo, obreros, y también, muchos latinos. Son ellos los que salieron a los centros de votación y emitieron su opinión final que ha puesto al mundo de cabeza; claro, a cierto mundo. Y es por eso que en esta nota llamo revolucionario al electo presidente.

Habría que ver las noticias de los grandes mercados mundiales: su mera victoria electoral los está haciendo perder dinero. Trump dijo que eliminaría los tratados de libre comercio. ¿Acaso no fue algo que los movimientos sociales tanto querían? ¿Será posible que en realidad esto vaya a suceder? ¿Cuáles serían las implicaciones de las posibles políticas de Estados Unidos en el futuro próximo?

Quizá ahora sea posible que surja una izquierda auténtica, atizada por este "vulgar oportunista", como afirma Žižek. Y es que el pueblo norteamericano es variado y enorme. Y ahora más que nunca deberá enfrentar sus propios miedos y eso, ojalá, genere un cambio social, lo cual no estoy seguro que tendría tantas posibilidades de haber ganado Clinton. Una nueva historia está a punto de empezar a escribirse.

Guatemala tiembla ante la amenaza de deportaciones de Donald Trump[1]

Enrique Naveda

Las promesas de campaña de Trump atraviesan como un escalofrío a los guatemaltecos en EEUU, a sus familias que se mantienen en el país, y a funcionarios, políticos y activistas. No tanto por la idea de construir un muro en la frontera, sino por las acciones ejecutivas que pueda dictar y las reformas legislativas que pueda proponer.

Tengo un amigo que vive en Louisville, Kentucky. Es mexicano, pero desde su adolescencia residió en Guatemala. Se fue hace unos años, después de que alguien irrumpiera en su casa en varias ocasiones. Todos sabíamos que eran represalias por su trabajo como periodista de investigación, y naturalmente ni él ni su esposa estadounidense ni sus dos hijos dudaron en marcharse. Su esposa

1. Publicado originalmente en *Univisión Internacional*, el 10 de noviembre de 2016. La versión electrónica puede encontrarse en http://www.univision.com/noticias/inmigracion/guatemala-tiembla-ante-la-amenaza-de-deportaciones-de-donald-trump

se llama Shannon. Sus hijos, Liam Santiago y Diego. El nombre suyo es Luis.

En Estados Unidos Luis tiene ahora documentos, y una vida apacible y enriquecedora, al menos para los estándares guatemaltecos: hace música, radio, pinta, diseña febrilmente proyectos de apoyo para inmigrantes y les ofrece talleres de percusión como una forma de aliviarles la vida, de ayudarles a recomponerse y facilitarles la integración en la ciudad.

Muchos de ellos son muchachos de la costa pacífica de Guatemala, de zonas rurales o semirurales. Algunos llegaron con el oleaje de niños no acompañados de 2014. Otros lo hicieron antes. Varios trabajan con caballos llamados a participar en el Derby de Kentucky. La semana pasada, le preguntaron si creía que Donald Trump iba a ganar las elecciones. El pavor que los atravesaba era evidente.

"Ya no nos van a contratar para cuidar los caballos", le dijeron. Cinco de los muchachos a los que enseña percusión mantienen a distancia a una familia con US$800 mensuales.

Luis les pidió que no se pusieran nerviosos, aunque a él mismo –papeles de residente en la mano– le devora la ansiedad. Los muchachos se irán ahora a pasar el invierno con los caballos a Florida, en busca de un clima más agradable para el cuidado y la crianza de los animales. Luis cree que volverán, y que su trabajo no correrá peligro (al fin y al cabo, son económicamente necesarios) pero le desazonan otras cosas.

Por un lado, está seguro de que Trump creará, si es que no lo hizo ya, una atmósfera tan irrespirable que no lograrán encontrar un empleo mejor. Por otro, que es posible que les bajen el salario y les reduzcan los pocos derechos que ya tienen.

Pero lo peor, opina Luis, es el sentimiento anti-inmigrante que se está instalando en contra de los latinos. Luis imagina violencia, Luis dice "la residencia es solo un hilo", frágil.

Trump, tiempos sombríos[1]

Carlos Figueroa Ibarra

La primera vez que tuve plena conciencia de que la elección de un presidente en Estados Unidos de América, podría poner en peligro la vida de todo el mundo fue en noviembre de 1968. Me encontraba yo de vacaciones en casa de unos amigos en San Antonio Suchitepéquez, un poblado de la costa sur de Guatemala. Escuché esa noche decir a la amiga de mis padres y madre de mis amigos, que se nos venían tiempos terribles. Richard Nixon había sido elegido presidente del imperio. En 1980 cuando Ronald Reagan triunfó, siendo yo un joven adulto, supe nuevamente que tiempos ominosos nos acechaban. En 2000, cuando George W. Bush ganó, tuve la misma sensación. No nos equivocamos los que la tuvimos: Nixon escaló la guerra de Vietnam, derrocó a Allende y encabezó una presidencia autoritaria e inmoral. Reagan desencadenó el capitalismo salvaje y condujo un imperialismo feroz. Bush llevó la guerra sin límites al Medio Oriente.

1. Publicado originalmente en el sitio web *Narrativa y ensayo guatemaltecos,* el 11 de noviembre de 2016. Accesible en http://www.narrativayensayoguatemaltecos.com/ensayos/ensayos-historicos/trump-tiempos-sombrios-carlos-figueroa-ibarra/

El triunfo de Trump nos lleva a presagios ominosos. En esta elección estadounidense ha perdido la mala y ha ganado el peor. Hillary ha apoyado causas por votos y no por principios (matrimonio gay y migración por ejemplo); apoyó las guerras en Afganistán e Irak; impulsó la intervención en Libia y los golpes de estado en Honduras (2009), las tentativas golpistas en Bolivia (2009) y Ecuador (2010). Por supuesto el asedio a Venezuela. Estuvo de acuerdo con el muro que ya se ha levantado en la frontera con México y con la deportación de niños migrantes.

Pero Trump es peor. Hará cosas parecidas pero además estimulará el racismo fascista y la misoginia de los millones que son su voto duro. Alimentará el odio a los migrantes y con ello a millones de indocumentados les esperan días infernales. Será un impredecible desquiciado que tendrá en sus manos el maletín nuclear.

Trump ha ganado porque ha capitalizado la ira del trabajador blanco que se ha quedado sin empleo con la desindustrialización de los cuatro estados del norte, del medio este, y otros lugares más. Ha tenido también el voto en las pequeñas ciudades y medio rural. Ha sido exitoso en culpar a los migrantes del rampante desempleo que ha disparado la crisis mundial y ha tenido un voto duro que como siempre, se ha beneficiado del abstencionismo: en 2012, 126 millones votaron por los dos principales contendientes y hoy lo han hecho menos de 120 millones.

Ha ganado porque los simpatizantes de Bernie Sanders no le hicieron caso y prefirieron abstenerse o votar candidaturas marginales en lugar de hacerlo por una candidata que les genera una comprensible desconfianza. Su triunfo también se debe a que en Estados Unidos de América no elige el voto popular sino el electoral. Como en 1824, 1876, 1988 y en 2000, en 2016 el presidente electo no ha sido el que más votos ciudadanos ha tenido, sino el que más votos electorales ha obtenido.

Una vez más, los estadounidenses han elegido la peor opción. Pero también eligieron un azote para el resto de la humanidad.

Cuando las democracias **padecen** de ceguera[1]

Jorge Mario Rodríguez

El ascenso de Donald Trump a la presidencia del país más poderoso del mundo confirma que vivimos en un mundo cuya irracionalidad es tan pronunciada que las metáforas médicas pueden ayudar a comprenderla. Es razonable, por tanto, que el autor británico-hindú RajPatel, plantee en su libro *Cuando nada vale nada: Cómo reformar la sociedad de mercado y redefinir la democracia,* que la tendencia a contemplar el mundo con base en la ideología del libre mercado se puede equiparar al síndrome de Anton-Babinski.

Esta dolencia se caracteriza porque los afectados pierden la visión, aun cuando crean fervientemente que son capaces de ver. Ante la evidencia de su ceguera—por ejemplo, los múltiples tropezones en la vida diaria— los que sufren esta rara condición acuden a

1. Publicado originalmente en la edición dominical de *elPeriódico,* Guatemala 13 de noviembre de 2016. Accesible en http://elperiodico.com.gt/domingo/2016/11/13/cuando-las-democracias-padecen-de-ceguera/

fantasiosas "explicaciones". De hecho, lo que permite diagnosticar este problema son las historias increíbles que los afectados cuentan para explicar sus accidentes.

Siguiendo esta analogía, se puede decir que la creencia de que el mundo responde a la lógica del "libre mercado" ha repercutido en una particular ceguera política, causante del progresivo deterioro de la democracia. De este modo, una sociedad que pensaba que sus fallas estructurales podían ser desactivadas mediante medidas políticamente correctas, sociales, se encuentra de repente con que un outsider, que exhibe impúdicamente su xenofobia y sexismo, es capaz de capitalizar el descontento de una sociedad progresivamente marcada por la desigualdad y la precariedad.

Parte del problema radica en que, desde hace al menos 40 años, la democracia liberal se ha mostrado incapaz de comprender los signos del abismo generado por la incompatibilidad entre la lógica mercadocrática y los valores promocionados por sus cartas constitucionales. Se ha promovido un sentido de libertad que hace caso omiso de otros valores.

Una visión del mundo basada en el ejercicio irresponsable del poder solo se da en una sociedad que padece de ceguera moral. El hecho de que la sociedad norteamericana haya optado por un discurso explícito de odio ya es una señal de la desesperación que ha penetrado sus tejidos sociales más profundos.

La democracia, entonces, no es un asunto numérico, de mayorías, de mercadeo político. Menos aun cuando se carece de ideas, de proyectos. No hace mucho, la filósofa española María Zambrano hacia ver que: "Si se hubiera de definir la democracia podría hacerse diciendo que es la sociedad en la cual no solo es permitido, sino exigido, el ser persona".

Se sigue que la democracia no puede ser solo la expresión de una voluntad mayoritaria, expresada en procesos electorales: la democracia genuina, la substantiva, supone la aceptación del otro, la comprensión del sufrimiento. Este modo de convivencia solo adquiere razón de ser cuando se moviliza en un

proyecto común de promoción de la dignidad colectiva. Una democracia es ilegítima en la medida en que niega sus condiciones de posibilidad.

Así, la democracia comporta al menos dos dimensiones: la expresión de la autodeterminación y contenidos substantivos que expresan la conciencia ética de la humanidad. Inclusive, la expresión de la voluntad se subordina a sus fines substantivos. Para decirlo en términos cercanos a Levinas, la democracia verdadera sería una interrupción ética de la sociedad alienada, una sociedad que renuncia a reconocerse en sus insuficiencias.

La problemática, pues, radica en el adelgazamiento axiológico de la democracia. Por mucho que haya sido apoyada por destacados pensadores, este modelo político no puede limitarse a ser un método de selección de gobernantes. La lógica del supermercado no puede gobernar la política, por la sencilla razón de que tenemos que pasar por la política para legitimar las estructuras económicas. El mercado no es "natural", precisa de procesos políticos y culturales.

Los fenómenos políticos que ahora nos angustian surgen, pues, cuando la desigualdad desactiva las capacidades reflexivas de la sociedad. No se pueden crear acuerdos políticos funcionales en medio de la desconfianza, la demonización del otro, el odio. Sin un sentido compartido de futuro, sin ideas, no queda más que el enfrentamiento, el odio. Las actitudes agresivas de Trump hacen recordar lo que decía José Ortega y Gasset en *El hombre y la gente:* "cuando los hombres no tienen nada claro qué decir sobre una cosa, en vez de callarse suelen hacer lo contrario: dicen, en superlativo, esto es, gritan".

La pregunta que debemos plantearnos es cuánta ignominia puede sufrir colectivamente una sociedad, aun cuando sea responsable de sus males. En un contexto de marcado divisionismo lo que se esboza es un período de lucha profunda. ¿Puede una sociedad en crisis perder la cualidad distintiva que Aristóteles atribuía al ser humano, esto es, la capacidad de "poseer de modo exclusivo, el sentido de lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto"?

Para América Latina, la región que contribuyó con su sangre a la modernidad europea, la crisis de las democracias liberales plantea una oportunidad para recuperar perspectivas que, a no dudarlo, no deben ignorar el legado de la humanidad sufriente. Nuestras decisiones políticas fundamentales no pueden ser simple "reacción" ante los sobresaltos que pueda generar una política ciega. Hoy más que nunca es necesario defender nuestros modelos civilizatorios, especialmente aquellos que albergan el sentido necesario de comunidad que ha perdido la cultura occidental.

¿Por qué el pueblo gringo votó por alguien como Trump?[1]

Marcela Gereda

El jueves pasado gran parte del mundo amaneció deprimido, asombrado y con una sensación entre náusea y vértigo tras el triunfo de Trump. Entre letargo e incredulidad, buscamos escarbar en la historia presente cuáles fueron los alfiles que se jugaron para que un personaje como Trump triunfara el martes 8 de noviembre. Claro, Clinton ganó en votos, pero perdió en el complicado sistema del Colegio Electoral.

Es cierto, el pueblo la tenía difícil: ¿cómo elegir entre un magnate que solo piensa en dinero y en acosar mujeres (*"when you are a star you can do anything, grab them by the pussy"*), y otra que es una gran aliada de los bancos y que votó a favor de la intervención en Irak?

Ante la noticia de Trump a la cabeza del país más fuerte del

1. Publicado originalmente en *elPeriódico*, Guatemala 14 de noviembre de 2016. Accesible en http://elperiodico.com.gt/opinion/2016/11/14/por-que-el-pueblo-gringo-voto-por-alguien-como-trump/

mundo, muchos nos preguntamos: ¿qué hizo que el pueblo norteamericano votara por ese magnate que representa y encarna aquello que muchos repudian?, ¿qué tuvo que suceder en la historia reciente de EE. UU. para que alguien que ha dicho todo lo que dijo sea el nuevo líder del país de las barras y las estrellas?

La repuesta la predijo desde hace seis meses el cineasta y analista Michael Moore, el director de Capitalismo, una historia de amor y otros documentales.

"Siento ser el que traiga malas noticias", empieza Moore su artículo en el que recuerda que advirtió que Trump iba a ser el candidato del partido republicano. "Ahora tengo noticias peores y más deprimentes: Donald Trump va a ganar en noviembre."

Desde julio pasado, Moore argumentó y detallo por qué Trump iba a centrar su campaña en los cuatro estados demócratas del llamado "Rust Belt" (donde nació Moore y del que lleva años analizando cómo la economía gringa ha desmantelado las fábricas y roto el American Dream de millones de familias).

Dicho "Rust Belt" está conformado por Michigan, Ohio, Pensilvania y Wisconsin. Cuatro estados que tradicionalmente votaban demócrata en las presidenciales, pero que desde 2010 han elegido gobernadores republicanos (con la reciente excepción de Pensilvania). Estos cuatro estados en los que Clinton no hizo casi campaña, son los estados que rechazan cómo los Clinton han apoyado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), además de otras políticas comerciales que han afectado negativamente la economía de estos estados, en particular con la partida de las industrias a los nuevos territorios que ofrecían mano de obra más barata. De esta manera la gente de estos estados votó contra Clinton y dio su voto a Trump.

Por otro lado, Moore también previó que el electorado masculino de raza blanca podía llegar a

sentir que si triunfaba Clinton, la supremacía masculina podría entrar en peligro. Es decir, muchos machos masculinos votaron contra una mujer. Y, en familias así de tradicionales, lo mismo hicieron las mujeres.

Ante los demás no somos nosotros, sino el mundo que representamos y Moore lo explica: Hillary Clinton representa la vieja política, es por ello que los *milenials* no dieron tampoco su voto a Clinton y ello podía resultar problemático porque son ellos quienes tal como lo previó Moore jalaron muchos votos a favor de Trump.

El cineasta también señalaba que habría un sector de la población que realizaría un "voto deprimido" por Bernie Sanders. La gran mayoría de los votantes de Bernie Sanders votarían por Clinton, pero según Moore sin el fervor, enojo, entusiasmo y fanatismo que sí animaba a los electores de Trump. Dicho y hecho.

Y por último, Moore también analizaba el impacto del voto de todos los "anarquistas de armario" que votarían por Trump solo para romper el sistema, siendo la urna el único lugar donde no hay cámaras ni reglas: harían un tipo de "travesura". Es decir, por ese enfado que la clase trabajadora siente hacia el capitalismo, se permitieron hacer "lo prohibido": votar por Trump.

> Si este señor Trump hace siquiera la mitad de lo que prometió (prohibir la entrada a musulmanes, expulsar a 10 millones de indocumentados, tomar el dinero de las remesas para pagar el muro, desarmar la OTAN, cancelar los acuerdos nucleares con Irán, estar dispuesto a utilizar la bomba nuclear, etcétera), entramos en una era de incertidumbre y de peligro completo para el mundo. El rechazo al capitalismo y al sistema puede hablar al mundo para expresar que algo nuevo puede nacer de este caos, en el que como humanidad parecemos estar a un paso del abismo.

¿Y si Trump cumple?*

Edgar Celada Q.

Resumen
Frente a las voces que tienden a destacar las resistencias sociales, políticas e institucionales que encontrará el presidente electo de los EE.UU., Donald Trump, para impulsar la agenda programática esbozada a lo largo de la campaña proselitista, ¿qué ocurrirá a países como Guatemala si, a pesar de todo, el próximo gobernante se empeña en empujar al menos una parte de su oferta política? Los componentes de la oferta de Trump, la continuidad-endurecimiento de la política migratoria e indicadores de la dependencia de Guatemala respecto de los EE. UU., deben abrir el debate serio sobre unas realidades de las cuales no se dice nada nuevo, pero que deberían servir para recordar que la vida de Guatemala transcurre sobre un polvorín.

Palabras clave
Política migratoria, proteccionismo comercial, dependencia económica, remesas familiares.

* Los argumentos principales y varios párrafos completos de este artículo fueron utilizados por el autor en su columna semanal de opinión en el diario *Siglo.21*, programada para publicarse el 16 de noviembre de 2016 bajo el título "El programa de Trump y Guatemala".

What if Trump meets?

Abstract
Against the voices that tend to highlight the social, political and institutional resistance to the President-elect of the United States, Donald Trump, found to boost the programmatic agenda outlined during the campaign, what will happen to countries as Guatemala if, despite everything, the next ruler strives to push at least one part of its political offer? The components of the offer from Trump, the continuidad-endurecimiento of immigration policy and indicators of dependence of Guatemala with regard to the United States, should open the serious debate about some realities of which does not say anything new, but which should serve to remind that the life of Guatemala takes place on a powder keg.

Keywords
Migration policy, trade protectionism, economic dependence, family remittances.

¿Que no cunda el pánico?

Con ánimo tranquilizador, mezcla de expresión de deseos y de experiencia acumulada, en la primera semana posterior al triunfo electoral de Donald Trump en los EE.UU. se han escuchado voces y escrito columnas de opinión, según las cuales una cosa es lo dicho durante la campaña electoral y otra es lo que ha de hacer en el ejercicio del gobierno.

Se multiplican los argumentos en dirección de sustentar la hipótesis de Trump-presidente distinto a Trump-candidato. Que si hay compromisos de Estado; que si la institucionalidad y la burocracia gubernamental imponen límites; que si algunas decisiones del Ejecutivo deben contar con

la aprobación del Legislativo, etcétera.

Así, por ejemplo, el presidente de *The Hispanic Council*, Daniel Ureña, se adelantó a concluir "que la presidencia de Trump no supondrá el apocalipsis ni el colapso del país ni del mundo. EE.UU. cuenta con un entramado institucional muy sólido, una fuerte separación de poderes y seguirá siendo el actor más importante a nivel global" (Ureña, 2016).

Pero ¿qué pasará si, a pesar de todo, el presidente electo de los EE. UU se empeña en llevar adelante su programa, especialmente en aquellos puntos más sensibles para países como Guatemala?
Antes de intentar algunos apuntes en relación a esa pregunta conviene formular otra: ¿existe tal cosa como un programa de Donald Trump? El citado Ureña sugiere que la incertidumbre instalada en los EE. UU. y el resto del mundo deriva, precisamente, de "un programa poco claro" (Ibídem), el cual debe rastrearse, por el momento, en síntesis periodísticas entresacadas de los discursos de campaña y publicadas después del 8 de noviembre.

Así, Ignacio Ramonet señala como puntos sobresalientes que explican el triunfo electoral del futuro inquilino de la Casa Blanca: 1) ruptura con los grandes medios (corruptos) de comunicación social; 2) denuncia conservadora de la globalización económica y sus efectos sobre la clase media; 3) es un ferviente proteccionista: denuncia los tratados de libre comercio; 4) rechazo a los recortes neoliberales en materia de seguridad social; 5) contra la arrogancia de *Wall Street*, propone aumentar significativamente los impuestos de los corredores de *hedge funds*; 6) en política internacional, quiere establecer una alianza con Rusia para combatir con eficacia al Estado Islámico; 7) estima que con su enorme deuda soberana, los EE.UU. ya no dispone de los recursos necesarios para conducir una política extranjera intervencionista indiscriminada (Ramonet, 2016).

De la lectura de los reportes y análisis de Esther Mucientes; E. (2016), Stephen Gregory (2016) y el ya citado Ureña, más convencionales y en varios tramos concordantes, puede identificarse nueve grandes áreas del programa de Trump: 1) Política migratoria; 2) Crecimiento económico; 3) Comercio; 4) Seguridad nacional y lucha contra el terrorismo; 5) Política internacional, aislacionismo y uso de la fuerza; 6) Salud; 7) Derechos civiles, legalidad y

corrupción; 8) Control de armas; 9) Medio ambiente y cambio climático.

El programa de Trump y Guatemala

Si bien puede distinguirse asuntos "domésticos", de interés primario para los EE. UU., y otros de naturaleza "global", no cabe duda que entre ellos hay infinidad de vasos comunicantes. Tan conectados están que, para países como Guatemala, los nexos entre distintos aspectos de la agenda son decisivos, del mismo modo que las vías para abordar ese abanico temático pueden marcar diferencias relevantes.

Aunque los matices, los énfasis, pueden hacer esas diferencias y, como solía decir un camarada mártir del conflicto guatemalteco "nunca se está tan mal, que no se pueda estar peor", para el futuro próximo, a partir del 20 de enero de 2017, la tendencia previsible va de la continuidad hacia el endurecimiento.

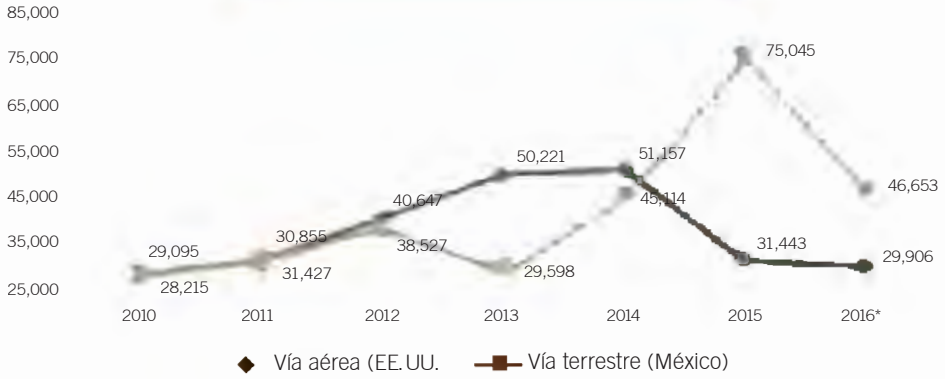
En efecto, la llegada de Trump a la Casa Blanca presagia tiempos aún más difíciles: si ya Guatemala es objeto de una atención preferente, junto con El Salvador y Honduras en el marco de una política estadounidense de carácter bipartidista (el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica), con el cambio de administración cabe esperar el endurecimiento de varias aristas de esa política.

Tal es el caso obvio de la política inmigratoria, que durante la administración saliente de Barack Obama prefiguró lo que puede ocurrir durante el gobierno de Trump. Sin acudir al lenguaje cuasi xenófobo de Trump; al contrario, disfrazado con un discurso cuya promesa principal era la reforma migratoria, los ocho años del gobierno demócrata estuvieron marcados por la combinación de la política de contención de los migrantes (aplicada con mano propia, pero también mexicana) y el aumento de las deportaciones (también con apoyo mexicano).

En los casi ocho años del gobierno de Obama fueron deportados 290,546 guatemaltecos y guatemaltecas desde los EE.UU., en tanto que desde México se repatriaron (entre enero de 2010 y la primera semana de noviembre de 2016) 294,579 connacionales

de ambos sexos. Como puede apreciarse en el gráfico 1 (salvo en 2015 cuando tuvo un máximo histórico para las devoluciones desde México) las deportaciones por vía aérea y terrestre observaron comportamientos similares. En total, las deportaciones desde ambos países en el período 2009-2016 suman 585,125 personas, esto es, poco más del 29% de los 2 millones de emigrantes guatemaltecos que se estima residen en los EE.UU..

Gráfico 1
Deportaciones de guatemaltecos/as desde los EE.UU. y México (2010-2016*)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Migración, Guatemala. *Hasta primera semana del 11/2016.

A juzgar por las primeras declaraciones de Trump sobre la cuestión migratoria, ya como presidente electo, persiste en su idea de las deportaciones. En entrevista con la cadena televisiva CBS, difundida el 13 de

noviembre, aseguró que ordenará "atrapar a las personas que son criminales y tienen antecedentes criminales, miembros de pandillas, traficantes de drogas, que son muchas personas, probablemente 2 millones, quizá hasta 3 millones, y los vamos a sacar del país o quizá los vamos a encarcelar", según el reporte de *BBC Mundo* (2016).

Más allá de la irrealidad de esos cálculos, lo que tales declaraciones traslucen es el probable endurecimiento de una práctica que, como se ilustró con el caso guatemalteco, se aplicó durante la presidencia de Obama. Intención amarrada con el ofrecimiento electoral de "devolver" el empleo a los estadounidenses (seguramente anglos), con una política comercial que establezca barreras a las importaciones de bienes antes producidos en los EE.UU. y ahora elaborados, procesados o maquilados en otros países, al amparo de los tratados de libre comercio.

Está por verse la profundidad y la celeridad de las medidas proteccionistas, pero resulta claro que se está a las puertas de un curso estratégico en el que los intereses geopolíticos podrían ser relegados por las necesidades económicas internas estadounidenses, por lo menos en lo que toca a regiones como Centroamérica.

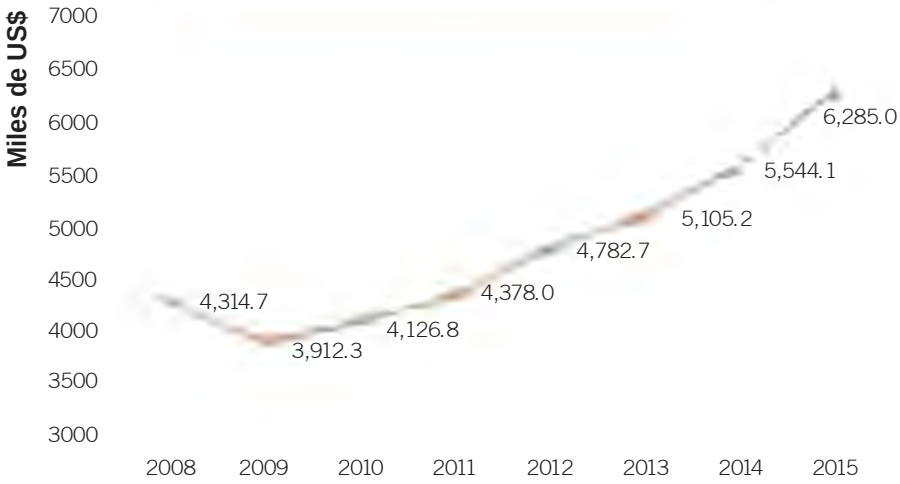
Recuérdese que el modelo neo exportador hacia el que fueron inducidos países como Guatemala a finales de la década de 1970 y princpios de 1980, respondía más a razones geopolíticas: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los EE.UU. (CAFTA) buscaban anclarnos a la economía de aquel país.

Y, en efecto, ese propósito se logró con creces: la dependencia económica y política de Guatemala hacia los EE.UU. alcanzó niveles nunca antes vistos en la historia de nuestras relaciones con la potencia norteamericana. De acuerdo con cifras del Banco de Guatemala, el 36% del comercio exterior guatemalteco (exportaciones más importaciones) durante 2015 se realizó con los EE.UU., y el 68% de las transacciones comerciales del país se efectuó, ese mismo año, con 11 países que forman parte del bloque económico norte-centroamericano y caribeño.

Inducida a abandonar el modelo basado en las agroexportaciones tradicionales (café, azúcar, banano, cardamomo), la economía guatemalteca derivó en un apéndice maquilador y productor de textiles: en 2015 se exportaron bienes por US$ 1.218,117, equivalentes al 32.4% del total de ventas al extranjero, según estadísticas del Banco de Guatemala.

Pero el mayor "éxito" de este modelo es la exportación de mano de obra migrante: si bien no existe información precisa, diversas fuentes estiman que entre 1.6 millones y 2 millones de guatemaltecos residen en los EE.UU. (Pocasangre, 2016). Otra fuente, la Organización Internacional para las Migraciones, estimó que en 2010 residían en el extranjero 1.6 millones de connacionales y que en el período 2002-2010, casi 45,000 personas salían anualmente hacia el extranjero, especialmente los EE.UU., "en busca de mejores oportunidades" (OIM/Guatemala, 2011). Más allá de ese conteo incierto, otro indicador es elocuente sobre la importancia de la población migrante guatemalteca en EE.UU.: las remesas familiares, que no han dejado de crecer año con año, como puede apreciarse en el gráfico 2.

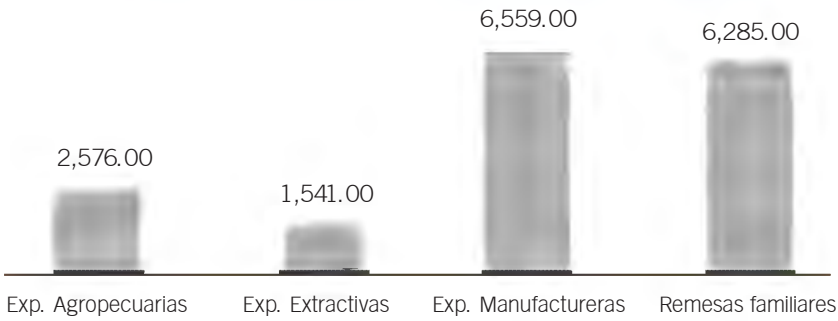
Gráfico 2
Ingreso de divisas por remesas familiares
Años 2008-2015 (En miles de US$)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

Hasta octubre pasado, los ingresos de divisas por remesas familiares para 2016 sumaban US$ 5,881 millones y, con bastante probabilidad, el año podría cerrar con al menos US$ 7,057 millones por este mismo concepto. La importancia de las remesas familiares para la economía guatemalteca puede ilustrarse de varias maneras. Una de ellas es compararlas con los ingresos de divisas por concepto de exportaciones, como se hace en el Gráfico 3, del cual puede inferirse el múltiple impacto que podría tener la combinación del proteccionismo comercial y la política migratoria contenidos en el programa de Donald Trump.

Gráfico 3
Guatemala: exportaciones versus remesas familiares
Año 2015 (Millones de US$)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

Esta rápida consideración de lo que implica la dependencia económica de Guatemala respecto de los EE. UU. es suficiente para imaginar el impacto que podría recibir el país, si el presidente electo Trump se empeña en aplicar su programa y logra vencer las resistencias, políticas e institucionales, las cuales algunos esgrimen para pedir calma y no encender las luces de alarma. Sin embargo, por encima cualquier intención tremendista, por lo menos debería abrirse el debate serio sobre esas realidades. Probablemente no se diga nada nuevo, pero conviene recordarlas porque, como lo evidenciaron los acontecimientos de la semana anterior en el Paseo de la Sexta, así se seguirá cebando esta bomba de tiempo llamada Guatemala.

Referencias bibliográficas

- BBC Mundo (2016) "*Estados Unidos: Donald Trump dice que deportará hasta 3 millones de indocumentados con antecedentes judiciales*". Londres, 13 de noviembre de 2016. Accesible en http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37966905. Visitado el 15/11/2016,

- Gregory, S. (2016) "*Trump Presidente: cómo piensa cambiar EE.UU.*" en La Gran Época, Nueva York, 9 de noviembre de 2016. Accesible en http://www.lagranepoca.com/internacionales/98004-trump-presidente-como-piensa-cambiar-ee-uu.html Visitado el 15/11/2016.

- Mucientes, E. (2016) "*Así gobernará Donald Trump EE.UU.*" en El Mundo.es, 10 de noviembre de 2016. Accesible en http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/09/5822bc2ae5fdea36668b466d.html. Visitado el 15/11/2016.

- Organización Internacional para las Migraciones (2011) *Encuesta sobre remesas 2010, protección de la niñez y adolescencia.* Guatemala: OIM / UNICEF. Accesible en https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/Guatemala-2010-migrant-remittance-survey.pdf. Visitado el 15/11/2016.

- Pocasangre, H. (2016) "*Migrantes guatemaltecos viven en 47 países*", en Prensa Libre, Guatemala, 5 de junio de 2016. Accesible en http://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/migrantes-guatemaltecos-viven-en-47-paises. Visitado el 15/11/2016.

- Ramonet, I. (2016) "*Las 7 propuestas de Donald Trump que explican su victoria*" en Le Monde Diplomatique; París, 11 de noviembre de 2016. Accesible en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=218983. Visitado el 15/11/2016.

- Ureña, D. (2016) "*De candidato a presidente: ¿podrá cumplir Trump sus promesas electorales?*" En La Razón.es, Madrid, 13 de noviembre de 2016. Accesible en http://www.larazon.es/internacional/de-candidato-a-presidente-podra-cumplir-trump-sus-promesas-electorales-AJ13924646#.Ttt1pR9rS8CmJVV . Visitado el 15/11/2016

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

4 Propuestas

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

El Instituto Universitario de Gobierno y Gestión de Estado
Una propuesta desde la USAC[1]

Ipnusac

1. Antecedentes

Guatemala vive una época de crisis que demanda la reforma integral del Estado, incluyendo, centralmente, fortalecer sus instituciones tan erosionadas por la corrupción y el clientelismo. Esta transformación tiene dimensiones éticas en el ejercicio de la función pública y la construcción de una nueva cultura de servicio a la sociedad.

1. Resumen de la "Propuesta de creación Instituto Universitario de Gobierno y Gestión de Estado", Usac/Ipnusac, elaborado por una comisión *Ad hoc* formada por el Rector y coordinada por el coordinador general de Ipnusac. Septiembre de 2016.

La capacidad, calidad y probidad con que los servidores públicos se preparen para conducir las reformas será crítica para superar el actual estado anomia de las instituciones, esto eso, la disociación entre misiones, procesos y resultados institucionales.

Generar confianza y legitimidad social en el Estado demanda un sentido profundo de profesionalización, pertinencia cultural, compromiso y renovación del funcionariado. Revisar la manera como se les selecciona para el ejercicio de su función y las condiciones que se les ofrece para que desarrollen, con dignidad, es clave en la carrera del servidor público. Ciertamente no hay salida a la crisis institucional si los funcionarios acceden a los cargos, más por relaciones políticas y clientelares con los gobiernos de turno, que por vocación y formación. Por eso la Ley de Servicio Civil es una de las iniciativas priorizadas para su revisión, pero sobre todo para corregir las prácticas que la han hecho disfuncional. Es fundamental crear, generalizar y fortalecer un sistema de carrera dentro de la administración pública, que resulte atractivo a los profesionales y técnicos más competentes de la sociedad.

El Organismo Ejecutivo, ni el Legislativo cuentan con el recurso humano formado y capacitado, ni en cantidad ni en calidad. Es más, la crisis de estatalidad ha debilitado las capacidades institucionales del Estado. Las redes de corrupción y crimen han infectado casi todas las instancias estatales. El sistema de partidos políticos se ha convertido en parte del problema y no de la solución de la ilegitimidad del sistema y sus mediaciones. La cobertura y capacidad del Estado de prestar servicios públicos esenciales a la población, sigue deteriorándose. La gestión administrativa está ganada por incompetencia y falta de probidad. El Estado sigue renegando de su pluralidad étnico-cultural y, por tanto, carece de un marco institucional, político y social que la realice. Es sensible el déficit de un proyecto económico capaz de incluir a la población y generar bienestar sostenible. El medio ambiente se ha deteriorado, agudizando la vulnerabilidad socio-económica de la población ante el cambio climático. La violencia y la conflictividad son pandemias con raíces en un modelo social fracturado por desigualdades crecientes.

En este contexto, una tarea primordial consiste en construir modalidades de gestión pública

que afronten estos retos de manera integral a través de procesos que incluyan, simultáneamente, la formación, investigación e incidencia en las áreas que comportan un interés ciudadano.

La propuesta del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado (IGGE) que realiza la Universidad de San Carlos de Guatemala, tiene como finalidad contribuir a crear un clima profesional e institucional en el que florezcan la calidad, la identidad del servidor público y su sentido ético, de responsabilidad y de convicción, en un sentido weberiano. La formación de cuadros técnicos y profesionales públicos, capaces de gestionar el bien común de la sociedad, es una necesidad apremiante.

Esta iniciativa reconoce el Proyecto de Apoyo a Presidencia/ Vicepresidencia de la República de Guatemala que diseñó en 2005 la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, cuyo objetivo era contribuir a la formación de capital humano comprometido con el desempeño de la función pública. La Escuela suscribió en 2007 un Convenio Marco con la Usac para dar respaldo académico a sus programas formativos y ofrecer programas a nivel de postgrado. Un componente específico fue la formación en idiomas mayas, y para el efecto se suscribió una carta de entendimiento con CALUSAC bajo el convenio marco con la Usac. Como parte de ese proceso se sirvió un Postgrado de Estudios de Casos dentro del Programa de Formación de Formadores, del cual participaron medio centenar de estudiantes. Pero sin apoyo financiero del Congreso, el proyecto no fue sostenible.

2. Justificación

La Usac tiene el mandato constitucional (art. 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala) de contribuir "al estudio y solución de los problemas nacionales", y le corresponde coordinar esfuerzos con otras instituciones y movimientos sociales dedicados a promover el bien común.[2] Un elemento central de la reforma del Estado se relaciona con la

2. La base legal de esta propues es Constitución Política de la República de Guatemala; la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala; los Estatutos de la USAC; el Sistema de Formación del Profesor Universitario (SFPU/ Usac); la Ley de Colegiación Profesional Obligatoria, Decreto 72-2001, y el Plan Estratégico Usac-2022.

formación de los funcionarios públicos para el buen desempeño de sus responsabilidades.

El Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado pretende fortalecer la formación académica de los funcionarios, y su sentido ético del servicio, así como de técnicos de dirección, y los potenciales cuadros técnico-políticos y políticos en las disciplinas científicas, humanísticas, y políticas sociales para contribuir a la gobernanza de la sociedad en el siglo XXI.

El Instituto se concibe como un espacio formativo de alto nivel, destinado a preparar a los cuadros técnicos y técnico-políticos encargados de la conducción del Estado. Es, a la vez, un espacio de investigación y reflexión sobre y para el Sector Público donde los políticos y líderes plurales de las organizaciones sociales puedan debatir e intercambiar información, conocimiento y compartir aprendizajes acerca de los problemas y desafíos de la construcción del nuevo Estado que necesita Guatemala y generar soluciones para enfrentarlos (Cfr. Matus, 1996).

Estos profesionales deben aunar un alto compromiso ético con notables capacidades profesionales y técnicas que aseguren una gestión adecuada de los asuntos públicos en el contexto de sociedades plurales e incluyentes. Deben ser capaces de encontrar respuestas, ágiles y contextualizadas, para los retos que plantea la consolidación de un Estado sólido y democrático, capaz de promover el bien común. Una tarea primordial consiste en construir modalidades de gestión pública que afronten los retos de sociedades multiétnicas en contextos de globalización, a través de procesos que contemplen, simultáneamente, la formación, la investigación y la incidencia dentro de las diferentes áreas que comportan un interés ciudadano, así como, el contribuir al estudio y solución de los problemas nacionales.

Se visualiza además que el IGGE se constituya en un centro regional e internacional de excelencia, con capacidad de contribuir a la formación de las personas que ocuparán los altos cargos de conducción pública en toda Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. Bajo esta concepción enlaza perfectamente sus funciones con las de otros centros de formación especializada en la materia dentro de la propia

universidad, en el país y en la región, potenciando a la vez las demandas para que la Usac lidere y realice procesos formativos y de investigación que sean de alta relevancia para nuestro país y región.

En síntesis, el IGGE es una unidad académica de la Usac dedicada a la investigación, docencia, reflexión y debate público sobre el Estado y el sistema de gestión gubernamental para contribuir a la continua mejora del ejercicio estatal, a través de la formación de cuadros de funcionarios públicos, técnicos de dirección y los potenciales cuadros técnico-políticos y políticos del país, con una ética sólida, dotados de liderazgo, capacidad de articulación, conocimiento y compromiso.

3. Visión estratégica del IGGE

El Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado dispone de las competencias necesarias para formar recurso humano calificado, consciente de las necesidades de la población y de la realidad económica, ambiental, social y política del país y la región, en el contexto global; se posiciona como un ente institucional capaz de brindar de manera eficiente y eficaz alternativas de solución que contribuyan al desarrollo de la población guatemalteca y de la región centroamericana, Panamá y República Dominicana, a través de una adecuada y transparente dirección y gestión pública.

El Instituto tendrá como fin primordial el abordaje de temas relacionados con el Estado y el que hacer público a través de la triple función de: 1) investigación cuyos resultados deberá proveer de insumos a la práctica de la gestión pública, la formación y reflexión. 2) la formación de cuadros operativos altamente calificados, dotados de herramientas y compromiso para desarrollar la función pública. Y 3) la reflexión a través del debate público, como un mecanismo de aproximación y de comunicación entre el funcionariado público y la ciudadanía.

El IGGE, como parte integrante de una institución educativa superior, estará orientada a contribuir al fortalecimiento institucional y modernización de un Estado transparente e incluyente, a través de la formación de cuadros de funcionarios, líderes políticos y de sociedad civil interesados en desarrollar una carrera en la función pública, con ética, calidad profesional y humana.

El Instituto desarrollará sus actividades formativas a través de la combinación metodológica presencial y/o virtual, para los cuadros técnicos y políticos de alto nivel del sector público del Estado guatemalteco y de la región centroamericana, Panamá y República Dominicana.

El instituto articula su estrategia sobre la base de las tres acciones fundamentales de trabajo que implementará con el objetivo de contribuir al fortalecimiento institucional y modernización del Estado: a) promover la investigación como una integral de la gestión del conocimiento socialmente relevante b) impartir docencia especializada en dirección y gestión pública para directivos que desarrollan sus actividades en la administración pública, y c) fomentar espacios de diálogo y de aproximación entre el funcionariado público y los ciudadanos a través del debate público.

Perfil del IGGE

El IGGE se propone la formación profesional y capacitación de líderes políticos y de sociedad civil y funcionarios públicos ya en servicio, así como la investigación orientada a resolver los problemas teóricos y prácticos que plantea la realidad nacional y el sistema de gestión pública de los países de la región. Además, pretende generar espacios de reflexión y debate que promuevan el intercambio y circulación de ideas así como tener incidencia en la práctica social y en el sistema de intervenciones por medio del cual se gestiona el Estado en sus distintas instancias.

Grupo objetivo del Instituto

Estará integrado por mujeres y hombres que poseen la firme convicción y empeño en buscar alternativas y vías de solución a las urgentes y sentidas necesidades de la población guatemalteca y de la región centroamericana Panamá y República Dominicana.

El grupo objetivo estará integrado por funcionarios que se desempeñan en la administración pública: Directores, subdirectores, gerentes, subgerentes, personal técnico directamente responsables de implementar planes, políticas y estrategias públicas a nivel regional, nacional y local.

El Instituto también propiciará la participación de líderes provenientes del sistema de partidos políticos, de la sociedad organizada, universidades e instituciones académicas interesados en la función pública.

Se promoverá y se organizarán programas de formación cívico político dirigido a las autoridades de gobierno nacional y local.

Guía metodológica

A continuación se describe en términos generales, la metodología propuesta para las áreas de docencia, incidencia y debate público e investigación; las cuales tienen como fundamento la generación de conocimiento, con la finalidad de formar directivos para desarrollar una eficiente y eficaz función pública.

El Instituto se propone desarrollar una metodología de investigación acción, que hace acopio de las experiencias y conocimientos de quienes se forman, con la finalidad de profundizarlos para que sean capaces de aplicarlos en su quehacer como funcionarios y empleados públicos.

El Instituto Universitario de Gobierno y Gestión Pública desarrollará sus procesos formativos a través de la combinación metodológica presencial y/o virtual, con el apoyo de docentes nacionales e internacionales y tutores que darán seguimiento y apoyo a los procesos de aprendizaje y una plataforma virtual sólida que complementará la educación a distancia, principalmente para aquellos estudiantes que desarrollan sus funciones en lugares alejados del área rural o bien en los países de la región centroamericana, Panamá y República dominicana. La educación virtual permite desarrollar metodologías que les permitirá a los participantes interactuar sin necesidad de coincidir en espacio y tiempo.

Perfil de los egresados del IGGE

Los funcionarios públicos, líderes políticos y de sociedad civil que participen en los diferentes programas académicos del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado obtendrán una formación social y técnica multidisciplinaria que los faculte para la administración y la toma de decisiones en puestos directivos públicos. Los contenidos del plan académico pretenden fomentar los valores, conocimientos y habilidades de los participantes para actuar con eficiencia y eficacia en la gestión del sector público, particularmente en los ámbitos de las políticas públicas, de los recursos humanos, la planificación y la gestión

administrativa y económico-financiera entre otros temas.

Los egresados están capacitados para participar en distintos niveles de gobierno, aparatos administrativos, instituciones de interés público, organismos internacionales, organizaciones sociales y partidos políticos relacionados con el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas que, fortaleciendo el papel del Estado, puedan contribuir a la promoción y respeto de los derechos humanos, el desarrollo integral de la sociedad guatemalteca y de la región, así como la protección del medio ambiente.

4. Marco organizativo

Es un *objetivo general* del Instituto contribuir al proceso de reforma del Estado de Guatemala a través de la formación de cuadros técnicos y políticos de alto nivel, dotados de altos estándares éticos y competenciales, apoyados por investigación reciente y pertinente, y capaces de asumir las responsabilidades que implica transformar el Estado y su sistema de gestión pública, de manera tal que el Estado no sólo pueda cumplir efectivamente sus mandatos constitucionales, sino que pueda promover el bien común en una época de cambios profundos.

Más específicamente se pretende formar cuadros profesionales técnicos y políticos capaces de dirigir y hacer funcionar un Estado democrático cuya fortaleza, agilidad y eficiencia lo hagan idóneo para atender las múltiples demandas que exige la dignificación de la sociedad guatemalteca; además, crear un espacio permanente y seguro para la reflexión y el intercambio entre actores políticos y sociales que se involucran en la gestión de los asuntos públicos del país. Y en tercer lugar, aportar conocimiento a través de la investigación en el ámbito de la ciencia y de la práctica de gobierno y administración pública, que permita la construcción de un Estado democrático e incluyente.

Sus funciones se resumen así:

- Planificar, diseñar, organizar, dirigir, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a las actividades académicas asignadas en su norma constitutiva.

- Formar recurso humano altamente calificado, que desarrolle una función pública

que coadyuve a un Estado fuerte, moderno, transparente e incluyente.

- Proponer, diseñar, organizar, dirigir, ejecutar y dar seguimiento a nuevas iniciativas de programas de formación, que permitan el fortalecimiento y crecimiento del Instituto.

- Realizar acciones de coordinación y vinculación con entidades nacionales e internacionales para la ejecución de los planes de trabajo diseñados.

- Proponer y elaborar políticas de sostenibilidad e innovación para contribuir al auto sostenimiento del Instituto.

- Formular e implementar un proceso de formación y actualización permanente de docentes, que promueva el análisis y discusión de temas relacionados con la función pública, así como el diseño de metodologías apropiadas para ser utilizadas en los procesos de formación, investigación, incidencia y debate público.

- Propiciar y organizar el encuentro e intercambio entre funcionarios públicos, líderes políticos y de sociedad civil, para que analicen y discutan sobre la problemática nacional relacionada con la función pública y planteen propuestas de solución.

- Apoyar acciones que fortalezcan la carrera administrativa pública y la Ley del Servicio Civil por medio de la implementación de programas de formación, investigación, incidencia y debate público, orientados a los funcionarios y trabajadores públicos.

- Promover el debate y la participación ciudadana sobre temas de interés nacional.

- Fomentar y generar habilidades de liderazgo y de gestión pública en los destinatarios de los programas académicos del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado.

- Desarrollar sistemas de información y conocimiento a través de la investigación

sobre temas relacionados con la función pública.

- Propiciar encuentros de intercambio académico relacionados con la función pública a nivel nacional e internacional, con funcionarios públicos, docentes, líderes políticos y de sociedad civil.

Es *misión* del Instituto contribuir al fortalecimiento institucional y la modernización del Estado de Guatemala, a través de la formación de funcionarios, líderes políticos y de sociedad civil, con una ética sólida, dotados de liderazgo, capacidad de articulación, conocimiento, compromiso, con valores éticos y responsabilidad social, conscientes y comprometidos con las necesidades de la población guatemalteca y de la realidad económica, ambiental, social y política del país en el contexto global.

Su *visión* es constituir una unidad académica orientada a contribuir al fortalecimiento institucional y modernización del Estado a través de la formación de funcionarios con calidad profesional y humana que surge de la investigación y la reflexión activa y constante en contextos en los que dialogan distintos actores sociales y la ciudadanía, capaz de brindar de manera eficiente y eficaz alternativas de solución que coadyuven al desarrollo de la población guatemalteca y de la región centroamericana, Panamá y República Dominicana.

Estructura

El Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado, es una unidad académica de la USAC del área Social Humanística y está integrado por las siguientes áreas especializadas:

Docencia, integrada por los Departamentos siguientes: Educación Continua, Postgrados y Formación de Formadores.

Investigación e Incidencia y Debate Público (Extensión).

Dirección

Es la unidad responsable de planificar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar las áreas de docencia, investigación e incidencia y debate público del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado (IGGE). Sus objetivos son:

- Administrar las áreas de docencia, investigación,

incidencia y debate público del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado.

- Promover la vinculación de la Universidad de San Carlos de Guatemala con el funcionariado de la administración pública, centros de pensamiento, académicos, líderes políticos y de sociedad civil y con la población centroamericana, de Panamá y República Dominicana en general, a través de las áreas de docencia, investigación, incidencia y debate público del Instituto universitario de Gobierno y Gestión del Estado.

- Asesorar y proporcionar apoyo técnico y administrativo a las diferentes áreas que integran el IGGE.

Tiene como funciones:

- Administrar los recursos humanos, técnicos y financieros del IGGE.

- Dirigir las actividades académicas de las áreas de docencia, incidencia y debate público e investigación.

- Aprobar y verificar el cumplimiento de los reglamentos y demás disposiciones vinculadas con la docencia, investigación e incidencia y debate público.

- Promover la investigación como una práctica de gestión del conocimiento socialmente relevante.

- Proveer docencia especializada en dirección y gestión pública para la alta gerencia pública.

- Facilitar espacios de comunicación y de aproximación entre el funcionariado estatal y la ciudadanía a través del debate público.

- Conocer los conflictos y reclamos que se generen en contra de docentes y estudiantes, que ameritan ser tratados por la Dirección del Instituto.

- Hacer del conocimiento del Consejo Directivo, sobre asuntos que requieran la imposición de sanciones, por faltas de orden disciplinario y éticas de profesores, empleados y estudiantes, las

cuales afectan el prestigio de la Universidad y del IGGE.

- Nombrar y contratar a los coordinadores, personal docente, de investigación y administrativo de acuerdo a la legislación vigente de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Otorgar licencias con o sin goce de sueldo, al personal que labora en el Instituto, de conformidad con la reglamentación universitaria vigente.

- Representar al Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado en distintos ámbitos a nivel nacional e internacional.

- Gestionar nuevos proyectos de desarrollo académico y convenios de cooperación que garanticen el crecimiento del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado.

- Elaborar, conjuntamente con el equipo del Instituto, el plan operativo anual y el presupuesto anual y velar por su correcta ejecución.

- Garantizar el buen desempeño de cada una de las actividades del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado de acuerdo con la planificación operativa anual y el presupuesto aprobado.

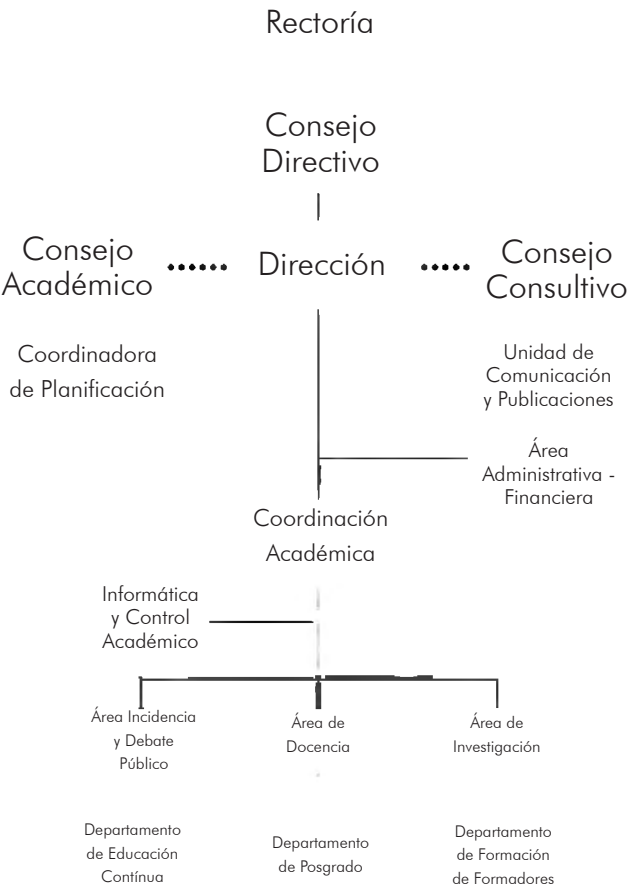
- Proponer y dar seguimiento a iniciativas que permitan el crecimiento del Instituto, su proyección descentralizada y/o regional.

- Velar porque se cumpla con los convenios establecidos con otras instituciones académicas.

- Presidir y convocar a las reuniones de trabajo de los Consejos Académico y Consultivo del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado.

- Proponer políticas de sostenibilidad, innovación y utilización de fondos generados por el Instituto.

Organigrama General Propuesto
Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Consejo Directivo

Es el órgano administrativo y la máxima autoridad del IGGE encargado de su dirección y administración, así como de velar por la calidad académica del mismo. El Consejo Directivo, está integrado por el Rector quien lo preside, el Director que fungirá como Secretario y el Coordinador Académico. Sus objetivos son:

- Coordinar las diferentes acciones que permitan al instituto alcanzar sus propósitos.
- Analizar y adecuar periódicamente el quehacer del instituto en función de las necesidades de la administración y gestión pública nacional y regional.
- Contribuir a través de la formación, investigación, el debate y reflexión a la reforma de un Estado fuerte, transparente, moderno e incluyente.

Sus funciones básicas:

- Velar por el cumplimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala y las Leyes del país.
- Velar por el cumplimiento de las leyes de la Universidad de San Carlos de Guatemala y demás disposiciones relativas a la enseñanza superior universitaria.
- Emitir las políticas y normativas específicas del Instituto y velar por su cumplimiento.
- Resolver toda cuestión relativa a exámenes, en consulta o revisión de lo resuelto por el Director.
- Dictaminar en las solicitudes sobre incorporaciones.
- Dictaminar en las consultas que se le hagan sobre materias de su competencia.
- Conocer y aprobar el plan operativo anual y el presupuesto anual del Instituto.
- Conocer las quejas que se dirijan contra los profesores y estudiantes que por su gravedad deban ser puestas en conocimiento del Consejo Directivo. Contra las resoluciones del Consejo Académico podrá interponerse recurso de apelación.

- Conocer y resolver las faltas que afecten el honor, los intereses o el buen nombre de la Universidad, de conformidad con lo dispuesto en las leyes, reglamento y normativos universitarios.

- Sancionar las faltas contra la disciplina escolar.

- Proponer al Consejo Superior Universitario las medidas que tiendan a mejorar los programas académicos y a promover el desarrollo del Instituto.

- Conceder licencias de conformidad con las "Normas y Procedimientos para la Concesión de Licencias, Otorgamiento de Ayudas Becarias y Pago de Prestaciones Especiales al Personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala".

- Aprobar los programas detallados que para las diversas enseñanzas, formulen los profesores respectivos.

- Formular los reglamentos y normativos necesarios para su régimen interno y someterlos a la aprobación del Consejo Superior Universitario cuando corresponda.

- Aceptar o rehusar herencias, legados o donaciones que se instituyan a favor de la Universidad o de cualquiera de sus dependencias académicas y administrativas, cuando éstas correspondan al rango de Q200,000.00 a Q500,000.00.

Consejo Académico

Es la instancia responsable de la planificación, coordinación y administración, de las áreas de docencia, incidencia y debate público e investigación. El Consejo Académico, está integrado por el Director quien lo preside, el Coordinador Académico que fungirá como secretario, los jefes de las áreas de investigación, docencia y de incidencia y debate público, y los coordinadores de los departamentos formativos. Sus objetivos son:

- Coadyuvar en la planificación y gestión de las Áreas del IGGE.

- Promover la evaluación de las Áreas de docencia, investigación, incidencia y debate público y propone de acuerdo a los resultados obtenidos las modificaciones correspondientes a la Dirección del Instituto.

- Contribuir al fortalecimiento de las Áreas de investigación, enseñanza, incidencia y debate público para que se desarrollen en congruencia con la misión, visión, objetivos y políticas de la USAC.

Sus funciones son:

- Asesorar y apoyar a la Dirección a definir las políticas de docencia, investigación, incidencia y debate público del IGGE.
- Conocer y aprobar los programas que formulen las diferentes áreas de coordinación del Instituto.
- Elaborar las normas y disposiciones reglamentarias de acuerdo con la legislación vigente de la USAC, en lo concerniente a asuntos específicos de las diferentes áreas del Instituto.
- Asesorar y apoyar para que se ejecute todo lo resuelto y aprobado por la Dirección del IGGE.
- Aprobar el proceso de selección de estudiantes del Departamento de Postgrado y el contenido de las evaluaciones específicas, de acuerdo a los procedimientos internos establecidos.
- Promover y proponer políticas de actualización al personal docente y administrativo del IGGE.
- Propiciar la vinculación de la docencia, investigación, incidencia y debate público.

Consejo Consultivo

Es el órgano responsable de asesorar y apoyar las políticas educativas, de investigación e incidencia y debate público del IGGE. Está integrado por profesionales académicos de reconocida trayectoria en la función pública, económica y política de Guatemala y los países centroamericanos, Panamá y República Dominicana. Sus objetivos son:

- Coadyuvar con la Dirección del Instituto y promueve un espacio de reflexión y de intercambio en temas relacionados con la función y gestión pública, con la finalidad de generar insumos para que se incorporen a las diferentes áreas de docencia, investigación, incidencia y debate público.

- Aportar conocimiento y experiencia al Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado, en el ámbito de la ciencia y de la práctica de la función y gestión pública.

- Contribuir con la Dirección en la definición de las políticas y líneas estratégicas del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado.

Su funciones son:

- Asesorar a la Dirección en los programas académicos que contribuyan a la formación de recurso humano altamente calificado, que desarrolle una función pública eficiente y eficaz.

- Asesorar y proponer políticas de sostenibilidad, innovación y utilización de fondos para el IGGE.

- Asesorar y proponer nuevas iniciativas que permitan el fortalecimiento y crecimiento del Instituto y su proyección descentralizada y/o regional.

- Facilitar a la Dirección contactos estratégicos que promuevan la coordinación y vinculación con entidades nacionales e internacionales para la ejecución de los planes de trabajo diseñados.

- Asesorar y apoyar la formulación del Departamento de formación de formadores que promueva el análisis y discusión de temas relacionados con la función pública.

- Asesorar en los procesos de readecuación curricular y metodologías de evaluación docente y estudiantil.

- Asesorar y apoyar a la Dirección, para que el Instituto cumpla con estándares de calidad que garantizan la excelencia académica de las áreas de docencia, incidencia y debate público e investigación.

- Asesorar a la Dirección y favorecer acciones encaminadas a la plena institucionalización del IGGE.

Coordinadora de Planificación

Es la unidad administrativa, responsable de asesorar a los órganos de dirección del IGGE, encargada de coordinar, organizar, promover y evaluar los procesos de planificación. Su objetivos:

- Contribuir al desarrollo del IGGE a través de la coordinación, organización, implementación y evaluación de los procesos de planificación, que permita cumplir con la Misión, Visión y objetivos propuestos.

- Fortalecer el quehacer del Instituto, en congruencia con las Políticas Generales de la USAC, el Sistema de Planificación y el Plan Estratégico USAC-2022 y sus consecuentes modificaciones.

- Promover la calidad académica de los programas impulsados por el Instituto, a través de la conducción y evaluación de los procesos de desarrollo curricular.

Funciones esenciales:

- Dirigir, coordinar e implementar el proceso de planificación dentro del IGGE en correspondencia con el Plan Estratégico de la Usac 2022 y, los planes operativos anuales y las políticas de la Usac.

- Dirigir y coordinar la formulación, revisión, actualización y evaluación del Plan Estratégico y el Plan Operativo Anual del IGGE.

- Planificar e implementar la evaluación integralmente los programas académicos del Instituto.

- Asesorar a los órganos de dirección y dependencias del IGGE en materia de su competencia.

- Participar en la coordinación de la formulación y evaluación del Plan Operativo Anual y del presupuesto del Instituto, así como las proyecciones futuras de ambos instrumentos.

- Participar con voz en las reuniones del Concejo Académico y Consejo Consultivo

- Participar en la elaboración de propuestas de políticas, lineamientos y estrategias de las Áreas de Docencia, Investigación, Incidencia y Debate Público.

- Fungir como enlace entre el Instituto Universitario de gobierno y Gestión del Estado y la Coordinadora General de Planificación de la Usac de conformidad con el Reglamento correspondiente.

- Forma parte de la red de planificadores de la Usac.
- Administrar la base del Plan Operativo Anual del Instituto.
- Mantener actualizados los datos de los usuarios que participan en el proceso de planificación.
- Dar seguimiento a la ejecución de programas y proyectos del IGGE.
- Verificar que se cumplan con los plazos establecidos, para la formulación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto anual del Instituto.

Unidad de Comunicación y Publicaciones

Es una unidad estratégica administrativa, de carácter transversal que apoya a los diferentes órganos de dirección, coordinación y conducción del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado. Su finalidad es crear espacios de interacción e intercambio de información que permita comunicar de manera eficiente y eficaz, las actividades que se desarrollen en las áreas de formación, investigación, incidencia y debate público. Sus objetivos son:

- Promover la planificación, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de la estrategia de comunicación del IGGE.
- Contribuir a la proyección y fortalecimiento de la imagen del IGGE.
- Brindar información actualizada al personal docente, administrativo y estudiantil de las actividades académico-administrativas, científicas, sociales y culturales, que se desarrollan en el Instituto.

Funciones principales:

- Planificar, diseñar, implementar y evaluar la estrategia de comunicación del Instituto.
- Proyectar y fortalecer la imagen institucional del IGGE.
- Facilitar los flujos efectivos de comunicación a lo interno y externo del Instituto.
- Establecer mecanismos de comunicación y coordinación

con la División de Comunicación y Relaciones Públicas de la USAC.

- Divulgar información de las Áreas y Departamentos del Instituto, cuando lo requieran.

- Proporcionar información permanente a la población estudiantil, en relación con los procesos de ingreso al IGGE en coordinación con el Departamento de Registro y Estadística.

- Divulgar las actividades académicas, culturales, científicas y sociales que organice el Instituto.

- Divulgar oportunidades de capacitación, becas, cursos de actualización, que ofrezcan instituciones nacionales y extranjeras para el personal académico y administrativo.

- Difundir las disposiciones que emanen de los Órganos de Dirección del Instituto.

- Publicar los resultados de los debates públicos, investigaciones o proyectos de desarrollo del Instituto.

- Proponer a las autoridades superiores, comunicados o pronunciamientos del Instituto, de temas o situaciones de su competencia.

- Proporcionar asesoría técnica en presentación de material educativo en las áreas de docencia, investigación, incidencia y debate público.

- Apoyar en el área de su competencia el desarrollo de seminarios, congresos, talleres, conferencias y otros eventos del Instituto.

Área Administrativa y Financiera

Es la unidad administrativa-financiera, responsable de proporcionar apoyo a las actividades académicas; se encarga de la planificación, organizar, dirigir y supervisar las actividades administrativas, financieras y de servicio del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado. Está integrada de la siguiente forma: Tesorería, apoyo secretarial, Servicios, Seguridad y Vigilancia. Sus objetivos son:

- Contribuir al eficaz y eficiente desarrollo de las actividades administrativas y académicas del IGGE.

- Coadyuvar a la eficiente y eficaz administración de los recursos financieros y presupuestales del Instituto.

- Contribuir y facilitar la gestión de los procedimientos administrativos de compras y contrataciones que permitan el eficiente funcionamiento del Instituto.

Son funciones del Área:

- Planificar, organizar, dirigir, ejecutar y supervisar las labores administrativas, financieras y de servicio del Instituto.

- Participar y asesora al equipo de trabajo del Instituto, en el diseño del Plan Operativo Anual (POA) y presupuesto anual.

- Apoyar a las autoridades del Instituto en actividades administrativas, financieras y de servicio.

- Gestionar los procedimientos administrativos, presupuestales y financieros.

- Proveer de equipamiento, materiales, suministros y otros recursos necesarios para el eficiente desarrollo de las funciones académicas y administrativas del Instituto.

- Registrar y controlar el inventario de bienes del Instituto.

- Elaborar instrumentos, administrativos y financieros, de apoyo a la Dirección del Instituto.

- Administrar y llevar control de los pagos de matrícula de los programas del Departamento de Postgrados del Instituto

- Proporcionar insumos para informes de ejecución presupuestaria y otros informes a solicitud de la Dirección del IGGE.

Coordinación Académica

Es la unidad responsable de la coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las Áreas de Docencia, Investigación e Incidencia y Debate Público del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado. Sus objetivos son:

- Coadyuva al eficaz y eficientemente uso de los recursos humanos y técnicos de los programas académicos del IGGE.

- Promover el buen funcionamiento de las diferentes Áreas de Docencia, Investigación y Debate Público desarrollados por el Instituto.

- Impulsar el desarrollo de nuevos programas formativos, de investigación y de incidencia y debate público para el IGGE.

Funciones primordiales:

- Planificar, organizar, dirigir y supervisar el funcionamiento de las diferentes Áreas de Docencia, Investigación y Debate Público desarrollados por el Instituto.

- Representar institucionalmente al Instituto, cuando sea delegado por la Dirección.

- Participar en el diseño del Plan Operativo Anual (POA) y presupuesto anual.

- Identificar las nuevas demandas de formación en el sector público para el diseño de nuevos programas formativos y de capacitación del Instituto.

- Participar en la elaboración de propuestas de políticas, lineamientos y estrategias para el departamento de postgrados como parte del Consejo Académico del Departamento de Postgrados.

- Gestionar y negociar la suscripción de convenios de cooperación ante organismos nacionales e internacionales.

- Asumir la Secretaría de los Consejos Académico y Consultivo del Instituto.

- Contar con una base de datos de personal académico nacional e internacional.

- Realizar alianzas de mutuo beneficio con otras instituciones.

Informática y Control Académico

Es la unidad administrativa, responsable del control y registro del rendimiento estudiantil en las actividades formativas del Instituto, así como de la administración y programación del campus virtual, que garantice su buen funcionamiento. Sus objetivos son:

- Mantener el registro y administración de la información académica de todos los programas de

formación y estudiantes del Instituto actualizado.

- Velar por la administración eficiente y efectiva del campus virtual del Instituto y servir de apoyo al buen desempeño de las actividades académicas del mismo, en lo que respecta al funcionamiento de la tecnología que ello demanda.

- Facilitar y garantizar el funcionamiento eficiente y efectivo de los servidores y servicios de Internet que ofrece la Institución.

Funciones centrales:

- Administrar el campus virtual del Instituto.

- Desarrollar eventos de capacitación a personal, docentes, estudiantes y otros usuarios.

- Contar con instrumentos de apoyo para el uso de la plataforma virtual y aplicaciones informáticas que se usen en el Instituto.

- Asesorar al personal del Instituto en el uso de los sistemas de computación.

- Monitorear de forma permanente la ejecución eficiente de los programas de docencia ofrecidos de manera virtual.

- Contar con un sistema de seguridad confiable para el sistema informático del instituto.

- Contar con controles académicos sistematizados de información de los estudiantes del Instituto.

- Contar con una programación académica del campus virtual de los diferentes programas de postgrado y otros requeridos por la Coordinación del Departamento.

Áreas Académicas

Área de Incidencia y Debate Público

Área académica de vinculación, encuentro y diálogo del Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado, con la ciudadanía por medio de la discusión, reflexión, intercambio de ideas, debate y propuesta, sobre temas relacionados con asuntos públicos de interés nacional. Sus objetivos son:

- Promover espacios de encuentro entre la ciudadanía, los funcionarios públicos, líderes de partidos políticos y de sociedad civil, estudiantes del IGGE, centros académicos, medios de comunicación, instituciones privadas y públicas de los países de la región centroamericana, Panamá y República Dominicana.

- Coadyuvar a la toma de conciencia de los participantes en el debate por medio de informarse de la realidad nacional, de los problemas más relevantes y de sus posibles soluciones.

- Contribuir a mejorar la gestión de las Áreas de Docencia e Investigación del IGGE, y la toma de decisiones de la función pública, por medio de sistematizar y divulgar los resultados del debate público.

Sus funciones son:

- Planificar, diseñar, coordinar, ejecutar y sistematizar las acciones de incidencia y debate público a nivel local, regional, y nacional.

- Participar en el Consejo Académico y Consejo Consultivo.

- Construir la agenda de incidencia y debate público y definir criterios mínimos para la selección de los temas a debatir.

- Coordinar y definir con el Área de Docencia e Investigación, el estudio previo de los temas que serán discutidos.

- Organizar las acciones de logística necesarias para desarrollar los debates públicos.

- Administrar los recursos humanos y técnicos del Departamento de Incidencia y Debate Público.

- Contar con una base de datos con información relevante de temas de interés nacional, para ser analizados en los debates púbicos.

- Participar en las reuniones de equipo y talleres del Área de Docencia e Investigación.

- Coordinar la evaluación docente en los departamentos del Instituto.

Área de Docencia

Área académico-administrativa, que planifica, diseña, organiza, ejecuta y evalúa las actividades de los Departamentos de Educación Continua, Formación de Formadores y Postgrados; cuya finalidad es la actualización y fortalecimiento de la gestión del conocimiento, de funcionarios y técnicos públicos, líderes políticos, de sociedad civil y de la ciudadanía en general. Sus objetivos son:

- Contribuir a la formación de recurso humano en el nivel de educación superior, con las habilidades de planificar, diseñar, organizar, ejecutar, evaluar y asesorar programas de gobierno y gestión pública.
- Coadyuvar al bienestar y desarrollo de Centroamérica, Panamá y República Dominicana a partir de enfoques estratégicos pertinentes, coherentes y oportunos fundamentados en las teorías modernas de gestión pública.
- Contribuir a la formación y actualización del conocimiento a través de procesos cortos de aprendizaje.
- Implementar un programa de formación y actualización continua para docentes que estimule la utilización de herramientas y metodologías apropiadas para la enseñanza en los temas que el instituto impartirá, así como la reflexión y análisis del contexto regional, nacional y la función pública.

Son sus funciones:

- Planificar, diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar los Departamentos de Educación Continua, Formación de Formadores y Postgrados.
- Participar en las sesiones del Consejo Académico y Consejo Consultivo.
- Administrar los recursos humanos y técnicos del Área de Docencia.
- Diseñar y presentar propuestas y proyectos curriculares del Área de Docencia y someterlos al órgano de Dirección del Instituto para su aprobación.
- Elaborar o actualizar las normas internas de los programas de estudios, para

su aprobación por el Consejo Académico del Instituto.

- Elaborar y proponer a la Dirección del Instituto, el Plan Operativo Anual y el presupuesto anual del Área de Docencia.

- Contar con evaluación de los programas de estudios del Área y proponer con base en sus resultados, las modificaciones pertinentes a la Dirección del Instituto.

Departamento de Educación Continua

Departamento académico-administrativo que planifica, diseña, organiza, ejecuta y evalúa cursos de corta duración, cuya finalidad es la actualización y fortalecimiento de la gestión del conocimiento, de funcionarios y técnicos públicos, líderes políticos, de sociedad civil y de la ciudadanía en general. Son sus objetivos:

- Contribuir con la gestión de nuevos programas de docencia, de investigación y de debate público.

- Coadyuvar a fortalecer las competencias, habilidades y destrezas de funcionarios y técnicos públicos, líderes políticos, de sociedad civil y de la ciudadanía en general.

- Fortalecer la vinculación de la Usac con profesionales, líderes y con la ciudadanía en general.

Funciones principales:

- Planificar, diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar las actividades del Departamento de Educación Continua.

- Administrar los recursos humanos y técnicos del departamento de Educación Continua.

- Contar con programas de Educación Continua de las áreas de docencia, investigación y debate público.

- Participar en la elaboración de planes de trabajo, planes operativos, presupuesto e informes del Departamento.

- Producir material didáctico (lecturas, audios, videos, entre otros)

- Contar con un archivo audiovisual con temas de interés para la gestión pública que puedan ser

mediados pedagógicamente y publicados en el campus virtual.

- Apoyar la ejecución del desarrollo de los eventos de debate público a nivel nacional.

- Planificar, ejecutar y evaluar la programación académica de los Programas del Departamento de Educación Continua (virtual y presencial) y otros requeridos por la Coordinación.

- Promover la cultura de educación virtual del Instituto por parte de los docentes y estudiantes.

- Velar por que los cursos del Departamento se desarrollen de acuerdo a lo especificado en el currículo o programa del curso.

Departamento de Postgrados

Departamento académico responsable de la formación de profesionales en áreas de estudio relacionados con el gobierno y su función pública, en los niveles de: Doctorado, Maestría y Cursos de Especialización y Actualización. Sus objetivos son:

- Contribuir a la formación de recurso humano en el nivel de educación superior, con las habilidades de planificar, diseñar, organizar, ejecutar, evaluar y asesorar programas de gobierno y gestión pública.

- Coadyuvar al bienestar y desarrollo de Centroamérica, Panamá y República Dominicana a partir de enfoques estratégicos pertinentes, coherentes y oportunos fundamentados en las teorías modernas de gestión pública.

- Promover la formación y actualización de docentes e investigadores en los estudios de Postgrado.

- Orientar el proceso formativo de sus estudiantes, para que por medio de su ejercicio profesional, contribuyan en la solución de los problemas nacionales y desarrollo de la región centroamericana, Panamá y República Dominicana, dentro de áreas estratégicas de la función pública.

Funciones

- Diseñar los programas académicos y administrativos

de Postgrado para someterlos a la aprobación ante los órganos de dirección correspondientes.

- Contar con normativos internos que regulen su funcionamiento, debidamente aprobado por la Asamblea del Sistema de Estudios de Postgrado.

- Formular el Plan Operativo Anual y el anteproyecto de presupuesto y memoria anual del Departamento de Estudios de Postgrados.

- Aprobar el proceso de selección de estudiantes para los diferentes programas de postgrado que se implementen de acuerdo a los procedimientos internos establecidos.

Departamento de Formación de Formadores

Departamento académico administrativo encargado del proceso permanente de formación de docentes, el cual busca generar recurso humano especializado en temas, metodologías y herramientas aplicables en la formación del gestor público; con una visión sistémica y de largo plazo considerando los nuevos contextos y desafíos, tanto a nivel nacional así como a nivel mundial.

- Implementar un Departamento de formación y actualización continua para docentes que estimule la utilización de herramientas y metodologías apropiadas para la enseñanza en los temas que el instituto impartirá, así como la reflexión y análisis del contexto regional, nacional, local y la función pública.

- Promover estrategias de formación integral para la función pública, por medio del apoyo de tutorías y el uso de tecnologías metodologías y de la educación.

- Establecer procesos que vinculen la docencia para la gestión pública con el desarrollo científico, social, humanista, ambiental y con pertinencia de equidad de género y multicultural en todos los programas que desarrolle el Instituto.

Son funciones del Departamento:

- Administrar los recursos humanos y técnicos del Departamento de Formación de Formadores.
- Planificar, diseñar, coordinar, implementar y evaluar las actividades del Departamento de Formación de Formadores.
- Contribuir a la gestión de nuevos programas formativos, de investigación y de debate público.
- Participar en la elaboración de planes de trabajo, plan operativo anual, presupuesto del Departamento de Formación de Formadores.
- Participar en la elaboración de los informes del IGGE.
- Apoyar la elaboración de materiales didácticos (lecturas, audios, videos etc.)
- Apoyar en la elaboración y producción de un archivo audiovisual con temas de interés para la gestión pública, que puedan ser mediados pedagógicamente y publicados en el campus virtual.
- Participar en la elaboración de nuevos cursos de formación o capacitación para docentes y los programas de postgrado.
- Gestionar la identificación, contratación e inducción del equipo de docentes nacionales e internacionales que laboran en el Departamento de Formación de Formadores del IGGE, en los programas a su cargo en los siguientes aspectos: preparación de propuesta de términos de referencia del docente y perfil de curso, envío de actas, listados de estudiantes y otros.
- Dar seguimiento a la planificación, ejecución y evaluación de la programación académica de los Programas de Formación de Formadores, Programa Permanente de Conferencias y otros requeridos por la Coordinación. (parte virtual y parte presencial).
- Utilizar constantemente el campus virtual y animar su uso por parte de los docentes y estudiantes.
- Evaluar a los profesores del Programa de Formación

de Formadores en aquellos programas y cursos bajo su coordinación.

- Supervisar y orientar a los docentes para que en los cursos a su cargo desarrollen los contenidos especificados en el currículo o programa del curso.

- Elaborar informes con los resultados de los cursos y programas a su cargo al finalizar cada uno de ellos o cuando sea requerido por la Dirección o la jefatura del Área de Docencia.

- Preparar y ejecutar la calendarización y organización del ciclo de conferencias ofrecido por el Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado conjuntamente con el Coordinador Académico, el jefe del Área de docencia y los coordinadores de Maestrías.

Área de Investigación

Área de investigaciones y estudios multidisciplinarios relacionados con el quehacer de la función pública, especializada en aquellas áreas menos exploradas y necesarias para generar conocimiento, fortalecer y profesionalizar la administración y gestión pública. Su objetivos:

- Contribuir a la solución de los problemas de la Administración y gestión pública a través de la investigación de líneas estratégicas relacionadas con las políticas y lineamientos de la gestión gubernamental.

- Fortalecer la vinculación de la Universidad de San Carlos de Guatemala con las instituciones públicas y la sociedad civil.

- Promover la generación del conocimiento de la gestión integrada del gobierno en sus tres niveles municipal, departamental, nacional y regional.

Funciones principales:

- Definir las líneas estratégicas de investigación, enfoque y metodologías que orienten los proyectos de investigación.

- Participar en el Consejo Académico y Concejo Consultivo.

- Gestionar los procesos que contribuyan al eficiente

desarrollo de las actividades de investigación de tal manera que apoyen a la modernización del Estado y la gestión pública.

- Conformar los diferentes equipos de investigadores incluyendo en ellos a los estudiantes de los diferentes programas de postgrado del Instituto.

- Elaborar el plan operativo anual y el presupuesto anual del departamento de Investigación del Instituto.

- Monitorear y evaluar las diferentes actividades de investigación de acuerdo al plan de actividades aprobado.

- Divulgar periódicamente los resultados de las investigaciones realizadas.

- Apoyar procesos de formación relacionados con metodología de investigación.

- Supervisar la publicación en la plataforma virtual y otros medios de los informes de investigación realizados.

5. Coordinación y alianzas estratégicas

El Instituto Universitario de Gobierno y Gestión del Estado tiene la disposición de ofrecer apoyo y coordinar acciones con la Escuela Regional de Políticas Públicas para el Desarrollo a través de las Áreas de Docencia, Investigación y Debate Público y para el efecto se suscribirá un instrumento de cooperación (Convenio o Carta de Entendimiento).

En ese sentido pondrá a disposición de los docentes y estudiantes de la Escuela Regional, la oferta académica de los diferentes cursos que se impartirán en el Departamento de Educación Continua y en Departamento de Formación de Formadores, los cuales tienen como finalidad la actualización constante y fortalecimiento de la gestión del conocimiento de los profesionales en temas relacionados con la realidad, local, nacional, regional y de la función pública.

La Escuela Regional de Políticas Públicas, podrá solicitar si así lo requiere, información relacionada con los resultados de los diferentes debates públicos que desarrolle el Instituto Universitario de Gobierno

y Gestión del Estado, los cuales podrán servir de insumos para actualizar y adaptar sus programas formativos a la realidad local, nacional y regional.

El Instituto también proveerá y publicará los resultados de los diferentes estudios especializados que desarrolle, relacionados con la Función Pública. Así como podrá coordinar y ejecutar investigaciones conjuntas con la Escuela Regional de Políticas Públicas para el Desarrollo. Asimismo, la Escuela Regional también ofrecerá información e insumos prevenientes de los estudios e investigaciones que realice al Instituto.

También se podrán coordinar acciones para el intercambio de profesores e investigadores a nivel nacional y regional. Finalmente se coordinarán acciones con la Escuela Regional, para el reconocimiento y respaldo académico de los títulos aprobados por el Instituto, cuando así se requiera.

Con la Coordinadora de Cursos Libres y Educación continua en cuanto al apoyo institucional en la logística necesaria para el desarrollo de actividades académicas conjuntas.

Con las dependencias de la Dirección General de Docencia para coordinar asistencia técnica que apoye el desarrollo de los contenidos de los diferentes programas formativos.

Con la Dirección General de Investigación en el financiamiento en programas y proyectos de investigación en la gestión pública.

Con la División de Educación a Distancia de la Dirección General de Docencia para implementar cursos en línea y educación virtual de los diferentes programas de docencia.

Organismos nacionales e internacionales interesados en apoyar esfuerzos de docencia, investigación para la administración y gestión pública por medio de asistencia técnica y financiera.

5

Tendencias

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

Derechos lingüísticos y visiones del mundo

Leonor Vázquez González
Jorge Mario Rodríguez Martínez

Resumen
La protección de los derechos lingüísticos es necesaria si se quieren identificar alternativas culturales que puedan evitar el colapso civilizacional que ha traido consigo la globalización neoliberal. Las estructuras lingüísticas integran sentidos y significados que plantean formas diferentes de abordar una realidad que siempre es configurada a través del lenguaje. Esta tesis se apoya en planteamientos recientes en el campo de la lingüística y la filosofía sobre formas comunitarias de vida que se encuentran integradas en las lenguas indígenas. La defensa de los derechos lingüísticos plantea la protección de las condiciones de posibilidades de un diálogo intercultural genuino; un diálogo de tal naturaleza puede recuperar la herencia de significado de lenguas que pueden ofrecer respuestas consensuadas para enfrentar desafíos tan apremiantes como el colapso ambiental, la desigualdad y la violencia local. Es válido, por tanto, preservar las lenguas, y para este objetivo es válido promover los derechos lingüísticos.

Palabras clave
XI Congreso SHELA, ecolingüística, derechos lingüísticos, comunitario, diversidad

Linguistic rights and visions of the world

Abstract
The protection of linguistic rights is necessary if you want to identify cultural alternatives that can avoid collapse civilization has brought get neo-liberal globalization. The structures linguistic integrate senses and meanings that pose forms different from address a reality that always is configured through the language. This thesis is supported by recent approaches in the field of Linguistics and philosophy on communal forms of life that are integrated into the indigenous languages. The defence of linguistic rights raises the protection of the conditions of possibility of genuine intercultural dialogue; a dialogue of such nature can recover the inheritance of meaning of languages that can offer answers consensus for face challenges as pressing as the collapse environmental, the inequality and the violence local. It is valid, therefore, preserve the languages, and for this purpose, it is valid to promote linguistic rights.

Keywords
XI Congress SHELA, ecolinguistics, rights language, community, diversity.

En un libro reciente el filósofo español Luis Sáez Rueda sostiene que la civilización occidental se encuentra en su ocaso; esta crisis "no es meramente económica e ideológica, sino que se funda en el desfallecimiento de su subsuelo cultural en profundidad: es una crisis de espíritu."[1] Este ocaso remite al "ensombrecimiento" de la "lucidez espiritual" de las líneas fundamentales de la cultural occidental. En las palabras de Sáez Rueda, es "la musculatura espiritual de Occidente lo que está entrando, desde hace más de un siglo, en una decrepitud crítica".[2]

1. Luis Sáez Rueda, *El ocaso de Occidente* (Barcelona: Herder, 2015), 13.
2. Ibid., 14.

Ya se ha hecho evidente que el bagaje conceptual de la cultura occidental no está preparado para aceptar la extensión de la crisis ecológica. El individualismo, la dependencia en una tecnología que crea riesgos imprevistos, la ideología del enriquecimiento y el mercantilismo han devenido factores culturales que impiden identificar el equilibrio que necesita la supervivencia de la humanidad.

Al margen del diagnóstico de Sáez Rueda, cabe reconocer que el subsuelo espiritual de la cultura occidental está en crisis y remite al diagnóstico de que existe una serie de problemas fundamentales para los cuales la racionalidad instrumental del neoliberalismo, impuesta hace casi medio siglo, no puede encontrar ningún camino viable. La sociedad global, y sus expresiones locales penetradas siempre por la lógica autodestructiva de la civilización occidental, se enfrenta a problemas cuyas soluciones demandan no solo cambios institucionales, sino transformaciones profundas capaces de detener un proceso que pone entre paréntesis la misma continuidad de la vida humana sobre el planeta. La crisis, pues, es de sentidos; reenvía a la precariedad del entramado de significados con el que la cultura occidental mercantilizada no puede asimilar la crisis que ella misma ha provocado. Cabe recordar que en la fenomenología ha quedado claro que el mundo es un horizonte de horizontes; caracterización que hace notable que un mundo sin sentido de futuro carece en el fondo de un subsuelo espiritual que le permita abrir ese sentido de esperanza que se hizo evidente en la obra de Ernst Bloch, para quien "pensar significa traspasar".[3]

Dicha crisis es tan profunda que también erosiona a uno de los conceptos emancipadores de la cultura occidental: el paradigma de los derechos humanos. Parece ser que el sentido primigenio de la dignidad, que remite a la experiencia primaria de responsabilidad frente al Otro, ha sido neutralizado por las fuerzas que someten todo lo existente a los dictados irracionales del mercado. Es irónico hablar de los derechos humanos en una época de desigualdad como la nuestra y si existe una erosión de los derechos clásicos, es fácil imaginar lo que sucede con los nuevos derechos: los colectivos.

3. Ernst Bloch, *El principio esperanza [1]*, segunda edición a cargo de Francisco Serra, traducción de Felipe González Vicén (Madrid: Trotta, 2007), 26.

La crisis civilizacional, pues, se manifiesta en la incapacidad de brindar respuestas a las apremiantes preguntas que plantea la vida. Por lo tanto, se precisa configurar significados capaces de abrir nuevos horizontes buscados por la naturaleza utópica del ser humano.

La diversidad cultural representa el ámbito natural de tales significados. A menudo las culturas oprimidas y marginadas recogen datos primordiales acerca de la naturaleza del mundo. Bajo esta perspectiva, resulta plausible sostener, sin caer en un relativismo cultural, que se pueden recuperar las perspectivas ofrecidas por mundos culturales desplazados por la cultura hegemónica para encontrar nuevas formas que encuentren salidas para los problemas fundamentales para una cultura occidental que socava sus mismas condiciones y posibilidades. De hecho, la fertilización mutua de sentidos culturales diversos, aparentemente ajenos, ayuda a encontrar respuestas a los apremios de cada época.

Ahora bien, el sentido se integra en la lengua y en el discurso.

Desde Wittgenstein hemos estado conscientes de que un lenguaje comporta una forma de vida. En esta dirección, el lingüista español Juan Carlos Monero Cabrera apunta que cuando una lengua desaparece, por diferentes causas, "se pierde no sólo un tesoro desarrollado durante milenios, sino un futuro de diversidad lingüística con un potencial incalculable".[4]

De este modo, la necesidad de preservar los tesoros lingüísticos es un imperativo vital de nuestro tiempo. Precisamente, uno de los grandes problemas que enfrentamos es la aparente falta de alternativas. Muchas de estas ideas, sugerencias, huellas etcétera, están inmersas en las estructuras lingüísticas que configuran el mundo de diferentes culturas. El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos ha urgido a no permitir "la sociología de las ausencias", es decir, a no aceptar ni fomentar que las culturas se pierdan, puesto que encaminan al desperdicio de la experiencia que supone esta pérdida.

4. Juan Carlos Monero Cabrera, *La dignidad e igualdad de las lenguas: Crítica de la discriminación lingüística,* segunda edición (Madrid: Alianza, 2016), 251

En función de este diagnóstico general, este texto examina algunas de las relaciones entre lengua y derechos humanos. La idea fundamental que subyace a esta presentación es que los caminos civilizatorios que demanda la situación actual, no puede encontrarse sin defender y valorar los derechos lingüísticos. Lo que se necesita en la actualidad es una visión que no reduzca el mundo a recurso y beneficio, opción que ha venido a ser el motor conceptual y económico de la globalización contemporánea. Estas opciones de vida son visibles en lenguas marginadas, especialmente las indígenas.

Lenguaje y realidad

La lengua, una dimensión constitutiva de la subjetividad humana, conjuga las influencias del continuum naturaleza-cultura. El ser humano se correlaciona con la realidad, a la que le da forma, haciéndola habitable a través de la cultura. Como lo sabe la fenomenología, la realidad supone una correlación entre sujeto y objeto; de este modo, la comunidad de los sujetos se correlaciona con una realidad que siempre es perspectival, histórica, condicionada socialmente. La naturaleza nunca puede existir al margen de una subjetividad lingüísticamente constituida. El mundo, humano siempre, se constituye lingüísticamente.

Como tal, la configuración de la lengua y del discurso abre caminos interpretativos para la vida del ser humano; ya estamos bastante lejos de concebir la lengua como una simple manera de fotografiar la realidad. De hecho, como lo sabe Paul Ricoeur, el hombre se comprende a sí mismo a través de un itinerario que supone los productos culturales que no son comprensibles, totalmente, al margen del lenguaje. De este modo, el ser humano puede entender más de sí mismo si aplica su capacidad reflexiva sobre la estructura de la lengua. La reflexión intercultural es una práctica que ayuda a entender las diversas formas en que el género humano interactúa con la realidad en la que está inmerso, la cual enfatizan en que las diferentes lenguas ofrecen diversas maneras de vivir en el mundo, de adaptarse o de modificarlo.

Estas reflexiones son confirmadas por algunas contribuciones lingüísticas modernas, como es el caso de la ecología de la lingüística.[5] Este paradigma, creado por Einar Haugen en1970 estudia la lengua con respecto a su interacción con su propio ambiente, de la misma forma como se habla de la relación ecológica entre algunas especies de animales y plantas con su ambiente. En 1990, Michael Halliday habló de la ecolingüística que se dedica al estudio de la lengua con respecto a los principios de interacción y diversidad. Los binomios ambiente social/físico y lengua/cultura crean una inmensa diversidad de posibilidades; por ejemplo: existen diversos "métodos para contar" o concepciones del "concepto de propiedad". En este sentido, el hecho de que los inuit tengan más de veinte vocablos para designar lo que nosotros llamamos "blanco", abre una reflexión en la que se hace evidente que tales clasificaciones se subordinan a bloques informativos relevantes para la vida del pueblo respectivo, un hecho que, sin embargo, debe seguir asumiendo desde siempre la capacidad sentipensante del ser humano.

La lengua provee un filtro de la realidad, determina la forma en que los hablantes perciben y organizan el mundo social y natural. De tal manera, la lengua ayuda a formar la cosmovisión del mundo. La lengua no es neutral, impone hábitos de cómo ver y pensar. Otro ejemplo: en inglés, solo hay una palabra "legs", pero en español hay dos: piernas y patas. En kwakiutl en British Columbia se debe indicar si la piedra es visible o no al hablante al momento de hablar, así como la posición relativa con respecto al hablante, el oyente o alguna otra persona. En garo en India, existen docenas de palabras para diferentes tipos de cestas, arroz y hormigas porque son importantes para la cultura, sin embargo, solo hay una palabra para 'hormiga' en inglés.[6]

Una lengua resume el acceso de una comunidad histórica al mundo. M. A. K. Halliday, haciéndose eco de la sugerencia de Saussure según la cual el lenguaje es un hecho social, ha notado que la lengua provee un

5. Alwin Fill y Peter Muhlhausler (eds.), Ecolinguistics Reader: Language, Ecology and Environment (Wales: Creative Print & Design, 2001).

6. Ronald Wardhaugh, *An Introduction to Sociolinguistics* (Oxford: Blackwell Publishers, 1996).

método para que los hablantes intercambien significados. El lenguaje no es simple sistema reflejante y expresivo: es un sistema vinculado a cambios culturales y a efectos discursivos. La lengua, bajo la perspectiva de Halliday, es un potencial de significado; el hablante, por tanto, puede comprender su mundo a través de la aprehensión de la naturaleza de su lengua. Para Halliday, el "sistema de significados… constituye la 'realidad' de la cultura".[7] En este sentido "el lenguaje es un potencial de significado compartido, a la vez tanto una parte como una interpretación subjetiva de la experiencia".[8]

Por lo tanto, es factible suponer que existen ciertas configuraciones de la realidad, logradas a través de la lengua, que hacen más fácil la percepción de ciertos datos o ciertas valoraciones que, en determinadas situaciones, pueden ayudar a concebir formas diferentes de vida y convivencia. Los hablantes negocian el significado en eventos de habla específicos, la interpretación de términos como 'contaminación', 'inofensivo', 'desarrollo' o 'seguridad' es el resultado de un acto de negociación y juegos de poder que no se presentan en la definición ofrecida en los diccionarios.[9] El filósofo africano Kwasi Wiredu ha notado cómo ciertos problemas filosóficos surgen en el mundo occidental, pero no en su idioma natal, el akan. Para Wiredu, "no es necesario llegar a los extremos de Whorf para notar que las diferencias en las lenguas frecuentemente reflejan -y se reflejan en- diferencias de visión del mundo y que puede ejercer las constricciones más profundas sobre la comunicación intercultural".[10]

Con respecto a los conceptos estéticos particulares de una cultura, a través del desarrollo del ser humano y de la asimilación a la cultura se aprende a retener ciertos objetos y características y a descartar otros. A través de una orientación normativa y comprometida con la práctica, una persona cultiva una perspectiva o un principio intuitivo y complejo

7. M. A. K. Halliday, *El lenguaje como semiótica social*, traducción de Jorge Ferrero Santana (Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1979), 162.
8. Ibíd., 10.
9. Alwin Fill y Peter Muhlhausler (eds.), *Ecolinguistics Reader: Language, Ecology and Environment* (Wales: Creative Print & Design, 2001), 44.
10. Kwasi Wiredu, *"¿Existen los universales culturales?,* Dianoia. Vol.: 34 (1988): 39.

para organizar sus pensamientos sobre algún tema. De tal manera que la asimilación cultural permite que los hablantes de cierta lengua cultiven las acciones requeridas para emplear conceptos de formas apropiadas.[11]

A partir de sus hallazgos sintácticos del tojolabal, una lengua mayense, el lingüista y antropólogo mexicano Carlos Lenkersdorf ha llegado a la conclusión de que la tierra-madre es un ser con el cual existe una relación de reciprocidad, hecho que determina el cuidado de la tierra. Debido a la estructura "ergativa"[12] del tojolabal, en una oración aparecen dos sujetos, dos verbos y no hay objetos[13] a diferencia de la estructura en las lenguas indoeuropeas en donde existe un solo verbo para el único sujeto. Según Lenkersdorf "la clave que nos da acceso a la particularidad lingüística y cultura de los tojolabales es la intersubjetividad, en el sentido de que todos somos sujetos y de que no hay objetos ni en el contexto del idioma ni en el de la cultura".[14] Bajo esta perspectiva es claro comprender la visión intersubjetiva del universo y los rasgos comunitarios del tojolabal.

La relevancia política de la estructura de la lengua

El mero hecho de que una lengua tenga el potencial de recortar la realidad y configurarla tiene un significado político.[15] En este sentido, como se ha visto en la

11. Adam M. Croom, "Aesthetic Concepts, Perceptual Learning, and Linguistic Enculturation: Considerations from Wittgenstein, Language, and Music", en *Integrative Psychological and Behavioral Science* Vol.: 46 (2012):90–117.
12. Esta característica está distribuida de manera muy dispersa; otro miembro de este tipo es el vasco.
13. Carlos Lenkersdorf, *Los hombres verdaderos: voces y testimonios tojolabales*, Quinta edición (México: Siglo XXI Editores, 2005), 28.
14. Ibid., 14.
15. Algunas lenguas tienen una sola palabra para referirse al azul y al verde, al rojo y al rosa o al amarillo y al anaranjado. La hipótesis de la relatividad lingüística de Whorf propone que la lengua influencia y determina el pensamiento. Así mismo, el aprendizaje perceptual explica cómo la percepción puede ser modificada puesto que las habilidades perceptuales pueden mejorarse por medio de la práctica repetida. Algunas investigaciones de la neuro ciencia y de la psicofísica han demostrado que el cerebro es órgano plástico que se adapta a las demandas del ambiente. La reorganización de las conexiones de las neuronas ocurren durante la infancia y de forma más lenta en la adultez. Como menciona Emre Özgen, "es posible que lo que vemos cuando miramos el arcoíris depende de la lengua que hablamos".

sección anterior, Carlos Lenkersdorf acude a las lenguas indígenas para comprender su "potencial de significado", logrando de este modo entender las bases comunitarias del pensamiento tojolabal. Según el antropólogo mexicano, "la vinculación entre lenguas y sociedad se hace patente al comparar idiomas cuyas estructuras están muy alejadas la una de la otra".[16] Este recurso teórico permite concebir que hay formas de ver la realidad que no se pueden adecuar de manera tan directa al simple objetivo de instrumentalizar la naturaleza en nombre de un individualismo propietario.

De esta observación se colige que la preservación de la riqueza lingüística mantiene abiertas las posibilidades de comprender la diversidad del mundo, y en este sentido, tal acción conlleva la posibilidad de caminos para salir de una crisis que se mantiene gracias a la apoliticidad de las sociedades contemporáneas. El presente descalabro del capitalismo no es necesario; el diálogo intercultural, que a veces es intralingüístico, permite salir de la caja ideológica de esta corriente.

Las propuestas de Lenkersdorf son relevantes en la medida en que, en los más distintos contextos culturales, se agudiza la necesidad del sentido de comunidad. El problema de la desigualdad, la exclusión y la destrucción ambiental, alcanzan tales niveles que ya resulta innegable la necesidad de cambiar formas de vida que no sujeten la naturaleza a los imperativos del reduccionismo individualista que caracteriza al neoliberalismo. En este sentido, no se puede concebir el mundo si no es a través de metas comunes que surgen de una comprensión mutua, de ese tipo de intersubjetividad que se enfatiza en las lenguas indígenas que se encuentran en sociedades que se creen sin alternativas.

En particular, el sentido comunitario es necesario para alcanzar una manera adecuada de enfrentar el desafío ambiental. El neoliberalismo, basándose en una distorsión de la actividad económica de los seres humanos, plantea una violenta reducción del mundo. Este problema se hace evidente en el tópico ambiental, de amenazadora presencia. Jean Kovel afirma que en el capitalismo

16. Carlos Lenkersdorf, *Los hombres verdaderos: voces y testimonios tojolabales,* Quinta edición (México: Siglo XXI Editores, 2005), 25.

neoliberal cada quien se torna en un "enemigo de la naturaleza".[17] Nuestros modelos de crecimiento económico, que nunca han paliado la terrible desigualdad que se incrementa de manera inédita, no pueden traspasar los límites ecológicos que marca el planeta.

En consecuencia, muchas sociedades, alimentadas por diversas tradiciones locales, buscan la promoción de formas comunales de existencia.[18] Al no dimensionar las relaciones éticas que vinculan al hombre consigo mismo, con los otros y con los seres que pueblan el entorno, la necesidad de garantizar la existencia se torna cuesta arriba. En ese sentido, se debe apuntar que la visión comunitaria del mundo ya ha empezado a encontrar caminos en formulaciones de la filosofía política, como se puede comprobar con las propuestas comunitarias de Luis Villoro, quien contribuyó a articular políticamente las peticiones del movimiento zapatista, el cual sigue teniendo el mérito de haber globalizado las expectativas de los pueblos indígenas.

En el mundo indígena, en cambio, la realidad supone una red de vínculos con la naturaleza. En una reciente enumeración de las características del mundo tradicional mesoamericano, Alfredo López Austin nota que los seres humanos formados dentro de la tradición mesoamericana consideran que "el mundo entero implica un enorme conjunto de relaciones sociales entre todas las criaturas, incluidas las que se establecen con los dioses y con los muertos".[19] Este punto conlleva una ampliación de la comunidad moral del mundo, la cual ya no se limita al ser humano.

Los derechos lingüísticos

Las anteriores reflexiones sugieren que el respeto lingüístico constituye

17. Christian Laval y Pierre Dardot, *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*, traducción de Alfonso Díez (Barcelona: Gedisa, 2015), 17.
18. Véase la noción de commons que, en la cultura inglesa, hace referencia a ese proceso de cercamiento que tuvo lugar en el siglo XVIII, por el cual desaparecieron las tierras comunales para crear latifundios. En el contexto latinoamericano, tal fenómeno tuvo lugar en la época de consolidación liberal, especialmente el de factura positivista.
19. Alfredo López Austin, "Sobre el concepto de cosmovisión", en *Cosmovisión mesoamericana: Reflexiones, polémicas y etnografías*, eds. Alejandra Gámez Espinoza y Alfredo López Austin, (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015), 31.

un imperativo moral para el mundo actual porque permite diferentes formas de considerar la estructura del mundo social. Es una condición de posibilidad del necesario diálogo intercultural. Se puede pensar, por ejemplo, en la forma en que la reflexión sobre estructuras lingüísticas puede llevar a los hablantes de lenguas indígenas a comprender las tesis profundas que se movilizan en sus idiomas.

Este peso que el lenguaje tojolabal le brinda a la intersubjetividad se alinea con la creciente conciencia de esta en el ámbito de la filosofía contemporánea. Cada vez debemos poner atención a que la historia es una intersubjetividad que no puede ser entendida solamente en función de los intereses humanos. Así, las visiones indígenas nos colocan en un ambiente comunitario que contempla no sólo lo local, sino también lo global, e incluso, lo universal.

Juan Carlos Moreno Cabrera ha argumentado en favor de la igual dignidad de las lenguas. Su trabajo muestra que no existen las lenguas primitivas; todas las lenguas son expresión de una sola: la lengua humana. Este autor denuncia la extendida opinión de que existen lenguas cuyo grado de primitividad se refleja en su poca complejidad o escasa flexibilidad. Este autor enfatiza que "una de las aportaciones fundamentales de la lingüística actual es haber puesto de manifiesto que no existen lenguas primitivas".[20]

En este sentido, la discriminación lingüística está asociada con todo tipo de desbalance de poder. No es raro que la lengua de la cabeza del imperio tienda a ser la lingua franca en una época determinada. Esto implica una pérdida de referentes. Estudios sobre 'Ecología de la lengua" se hacen vitales cuando se presenta el fenómeno de extinción de lenguas y se hace necesario defender la causa de la diversidad lingüística.

20. Juan Carlos Moreno Cabrera, *La dignidad e igualdad de las lenguas:* Critica de la discriminación lingüística, Segunda edición (Madrid: Alianza Editorial, 2016), 16.

Conclusión

Podemos concluir que preservar la diversidad lingüística supone conservar la necesaria pluralidad cultural, la riqueza de significados que puede contribuir a encontrar soluciones a problemas cada vez más acuciantes. Este objetivo es ineludible en un contexto mundializante en el que se quiere imponer una forma única de pensar sujeta al "mercado libre", el cual es un disfraz lingüístico para la hegemonía de la plutocracia global.

Esta conclusión constituye un indicio de uno de los objetivos que debe perseguir una educación crítica, orientada a la emancipación y al bien común. El reconocimiento de los derechos lingüísticos permite orientar los estudios para que la ciudadanía alcance un mayor nivel de comprensión de la propia realidad. Se debe evitar el empobrecimiento de la existencia humana que conlleva adoptar lenguas únicamente en función de intereses económicos, como ha sucedido en una educación llamada a la flexibilidad y a las competencias. La lucha por los derechos lingüísticos constituye, pues, uno de los ejes de los movimientos sociales.

No se trata tan solo de que se incluyan tales lenguas; se debe hacer lo posible para que haya cierta funcionalidad para ellas dentro del mundo en que vivimos. En este sentido, la tarea consiste en la educación crítica que estudia el propio mundo para encontrar las respuestas que necesitamos. Solo de esta manera se puede lograr una transformación profunda de una civilización que ha eclipsado sus momentos de emancipación.

Referencias biliográficas

- Austin, Alfredo López. "Sobre el concepto de cosmovisión", en *Cosmovisión mesoamericana: Reflexiones, polémicas y etnografías*, eds. Alejandra Gámez Espinoza y Alfredo López Austin, (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015), 31.

- Bloch, Ernst. *El principio esperanza* [1], Segunda edición a cargo de Francisco Serra, traducción de Felipe González Vicén. Madrid: Trotta, 2007.

- Croom, Adam M. "Aesthetic Concepts, Perceptual Learning, and Linguistic Enculturation: Considerations from Wittgenstein, Language, and Music", en *Integrative Psychological and Behavioral Science* Vol.: 46 (2012):90–117.

- Fill, Alwin y Peter Muhlhausler (eds.), *Ecolinguistics Reader: Language, Ecology and Environment.* Wales: Creative Print & Design, 2001.

- Halliday, M. A. K. *El lenguaje como semiótica social,* traducción de Jorge Ferrero Santana. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1979.

- Laval, Christian y Pierre Dardot. Común: *ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*, traducción de Alfonso Díez. Barcelona: Gedisa, 2015.

- Lenkersdorf, Carlos. *Los hombres verdaderos: voces y testimonios tojolabales,* Quinta edición. México: Siglo XXI Editores, 2005.

- Moreno Cabrera, Juan Carlos. *La dignidad e igualdad de las lenguas*: *Critica de la discriminación lingüística,* Segunda edición. Madrid: Alianza Editorial, 2016.

- Sáez Rueda, Luis. *El ocaso de Occidente.* Barcelona: Herder, 2015.

- Wardhaugh, Ronald. *An Introduction to Sociolinguistics*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

- Wiredu, Kwasi. *"¿Existen los universales culturales?"*, Dianoia. Vol.: 34 (1988): 39.

La actualidad del pensamiento filosófico-político de Juan José Arévalo Bermejo

Jorge Mario Rodríguez-Martínez

Resumen

Rescatar el pensamiento arevalista es pertinente para afrontar los retos que plantea la crisis global en el contexto iberoamericano. Esta crisis se caracteriza por la degradación de los valores ético-sociales que debieran orientar una acción política destinada a desmantelar la histórica desigualdad y exclusión social. El núcleo del pensamiento político de Juan José Arévalo radica en el valor supremo de la dignidad humana, y en él perviven una serie de elementos que podrían ser recogidos por los nuevos teóricos de la sociología y la política para enriquecer sus modelos analíticos y normativos. El humanismo axiológico, el armonismo social, la concepción de la política como ética, la actitud anti-imperialista y el reconocimiento de la pluralidad cultural, son indisolubles en el pensamiento arevalista, el cual llegó a crear un gran número de instituciones y políticas de Estado que aún benefician al pueblo guatemalteco, no obstante los repetidos intentos de desmantelarlas. Actualizar el pensamiento de Arévalo puede iluminar proyectos sólidos para los sectores progresistas.

Palabras clave

Juan José Arévalo, socialismo espiritual, políticas sociales, acción política, "primavera democrática", Acuerdos de Paz.

The current philosophically thinking of Juan José Arévalo Bermejo

Abstract

Rescue the thought arevalista is relevant to rise to the challenges posed by the global crisis in the context of Latin America. This crisis is characterized by the degradation of the values ethical-social that should guide an action policy aimed at dismantling the historic inequality and social exclusion. The core of the political thought of Juan Jose Arevalo lies in the supreme value of human dignity, and in him survive a series of elements that could be collected by the new theoretical sociology and politics to enrich their analytical models and normative. The humanism axiological, the armonismo social, the conception of the policy as ethics, anti-imperialist and the recognition of the cultural plurality, are inseparable in the thought arevalista, which arrived to create a large number of institutions and State policies that still benefit the Guatemalan people, despite repeated attempts to dismantle them. Update the thought of Arévalo can illuminate projects solids for progressive sectors.

Keywords

Juan Jose Arevalo, spiritual socialism, social policies, political action, "Spring democratic", Peace Agreements.

Introducción

El objetivo de este ensayo es brindar un breve análisis del pensamiento filosófico político de Juan José Arévalo Bermejo, presidente de Guatemala entre el 15 de marzo de 1945 y el 15 de marzo de 1951. Esta tarea demuestra que las ideas del ex presidente siguen brindando claves para la impostergable refundación de la sociedad. Este esfuerzo puede arrojar luz sobre la vigencia del pensamiento y acción de un intelectual que dirigió a Guatemala en una de las épocas de mayor esplendor y transformación, la "Primavera democrática", período comprendido de 1944 a 1954. El ensayo ilustra este punto a través de una breve comparación entre las enseñanzas arevalistas y algunos contenidos de los Acuerdos de Paz (1996).

La actualización del pensamiento arevalista es relevante debido a que la crisis político-social que atraviesa el país supone, como un eje transversal, una serie de carencias axiológicas similares a las que encontró Arévalo en su ejercicio político. Desde luego, tales carencias adoptan formas diversas en contextos históricos diferentes. Considero que este diagnóstico supone una proyección de la axiología a las esferas de la acción política; se trata de esbozar una dimensión ineludible de las políticas sociales que debe impulsar, en nuestro contexto socio-histórico, un gobierno democrático que promueve la dignidad humana.

Desde luego, la situación se complica cuando se introducen en el análisis las estrategias de control de la gobernanza neoliberal. Sin embargo, hay un vínculo que muestra la relevancia del pensamiento arevalista para nuestra época. En efecto, si, como lo reconocen distinguidos constitucionalistas, la globalización neoliberal promueve un proceso de deconstitucionalización de nuestras sociedades (Ferrajoli, 2014: 136), entonces queda claro que la cuestión de la dignidad humana sigue teniendo una importancia clave para entender los desafíos del presente, dado que tal noción constituye el núcleo de los derechos fundamentales. En todo caso, la tarea de entender la vigencia de los planteamientos arevalistas en el contexto de los dispositivos de gobernabilidad de la sociedad neoliberal global queda para otro ensayo.

Con estas aclaraciones previas, la tarea emprendida en estas páginas es necesaria en función de al menos cuatro consideraciones. En primer lugar, es necesario redoblar los esfuerzos por construir una sociedad justa y digna, una tarea que en los tiempos actuales implica la constante identificación de caminos para una sociedad cuyo sistema político se ha derrumbado. En segundo lugar, algunos de los problemas sociales enfrentados por Arévalo persisten, si es que no se han visto agravados por la insuficiente atención que se ha brindado a los aspectos éticos de la injusticia y la exclusión. En tercer lugar, las conquistas sociales y políticas del gobierno arevalista, y en general de la "Primavera democrática", han sido sistemáticamente desmanteladas a través de las acciones de una oligarquía tradicionalmente aliada con los grandes intereses del capital extranjero. En cuarto lugar, se ha tratado de disminuir la importancia del pensamiento arevalista, a menudo con base en

una lamentable ignorancia de las ideas de este pensador.
Este ensayo desarrolla, pues, una perspectiva de análisis de basada en las raíces éticas del pensamiento arevalista. En la primera parte, se analizan las líneas fundamentales del "socialismo espiritual" desarrollado por Arévalo. La segunda se ocupa de establecer los fundamentos doctrinales de tal perspectiva. En la tercera sección se presentan una breve comparación de las perspectivas arevalistas con aquellas que inspiraron los Acuerdos de Paz que sellaron el fin de la Guerra Civil Guatemalteca. En el cuarto apartado se avanzan algunas consideraciones respecto a las lecciones del pensamiento arevalista. Finalmente, siguiendo el legado de Arévalo, ofrezco algunas sugerencias programáticas para buscar la igualdad y la justicia en nuestro país.

La filosofía política de Juan José Arévalo

La filosofía política de Juan José Arévalo fue bautizada por él mismo como "socialismo espiritual". Esta doctrina se desarrolla en el decurso de la actividad política de Arévalo; no es el producto de una reflexión académica en el sentido de una investigación más o menos exhaustiva que desarrolla una hipótesis en conversación con otros autores e ideas. Recoge, eso sí, el itinerario intelectual de Arévalo y las tradiciones filosóficas que lo moldean. El socialismo espiritual es, en consecuencia, un proyecto político que conjunta principios e ideales filosóficos, un manifiesto político que se desarrolla en discursos y actos de gobierno y, en realidad, un intento de refundar espiritual y socialmente Guatemala.

Una manera de superar el carácter un tanto esquemático del socialismo espiritual arevalista consiste en identificar las corrientes intelectuales y culturales que lo alimentan. Así, para comprender con precisión el sentido general de los pronunciamientos filosófico-políticos de Arévalo, es necesario situar su pensamiento en el contexto histórico, cultural e intelectual que le corresponde. En ese sentido, el pensamiento de Arévalo adquiere relevancia y vigencia en las líneas que lo conectan a la sensibilidad intelectual iberoamericana de su tiempo. Al recuperar la armazón de dicha doctrina, se puede reconocer la vigencia del pensamiento del ex presidente.

Es factible identificar al menos cinco aristas fundamentales del pensamiento filosófico-político

arevalista. En primer lugar, Arévalo imprime un objetivo antropológico, una meta ideal, un ethos humanista a la "Primavera democrática". En las palabras de este pensador: "[e]l socialismo antes que una doctrina política, es una forma espiritual, que se define como la simpatía del hombre por el hombre" (Arévalo, 1945: 186). Arévalo (1988: 339) argumenta que su enfoque socialista es de corte espiritualista; se desmarca así del materialismo marxista.[1] Arévalo menciona que desde 1944 sostenía que el hombre es "voluntad de dignidad" y que se debía retornar hacia las "esencias civiles y morales" del ser humano, lo cual supone una preocupación con el nivel de vida de los "humildes" (ibid.). El núcleo del pensamiento político de Arévalo, por tanto, se instala en el valor supremo de la dignidad humana.

En segundo lugar, y como es de suponer, dicho humanismo axiológico reconoce la naturaleza social del hombre. En efecto, la voluntad de dignidad supone dos momentos: el reconocimiento de la dignidad del Otro y, en consecuencia, el reconocimiento de la propia dignidad (Rodríguez Martínez, 2010). Así, el ideario arevalista conjuga el respeto liberal por la individualidad y la consideración socialista por el contexto social en el que el hombre concreto realiza su vida. El individualismo arevalista toma su sentido de una orientación a los intereses de la colectividad (ibid.: 343); o sea, no es el liberalismo posesivo que ha marcado el pensamiento anglosajón. No resulta extraño, pues, que Arévalo rechace la idea de lucha de clases y pregone la posibilidad de una armonía de éstas.

Arévalo era de la opinión que la idea de clases sociales, que según él reflejaban el contexto político europeo, debía ser contrastada con una visión de equipos sociales que era más adecuada para pensar la dinámica política en Hispanoamérica. Hay que reconocer, sin embargo, que su visión de tales equipos

1. Autores como Piero Gleijeses (1991) han criticado el significado poco claro del socialismo espiritual, citando algunos de los textos, usualmente breves, en los que se expone esta doctrina. Puede atenuarse esta observación recordando que Arévalo no es un especialista en pensamiento marxista. En el contexto latinoamericano de su tiempo, interpretaciones del marxismo diferentes a las que se originaban en la órbita soviética no fueron muy conocidas en el mundo cultural latinoamericano. Por ejemplo, si Arévalo hubiese tenido acceso a los manuscritos juveniles de Marx, quizás su valoración del pensamiento marxista habría sido más positiva.

sociales carece de una plataforma ideológica que le hubiese permitido ubicarse dentro de las complejas coordenadas del pensamiento sociopolítico, recuperando los momentos de validez de distintas teorías, y confrontando su pensamiento con las propuestas de otros autores.[2] Existe, en todo caso, en el pensamiento social de Arévalo una serie de elementos que apuntan hacia la práctica política real de nuestras sociedades, aspectos que podrían ser recogidos por los nuevos teóricos de la sociología y la política en el mundo latinoamericano para enriquecer sus modelos analíticos.

En tercer lugar, se debe destacar que la sólida opción por los valores y la dignidad del hombre sitúa a Arévalo en una visión ética de la política en la que el gobernante es un líder moral. Es de destacar cómo Arévalo narra que desde los 17 años había abandonado el racismo al conocer la vida e ideas de Benito Juárez, indígena zapoteca que llegó a ser presidente de México. Arévalo admira el carácter ético-político del gobernante mexicano, demostrando de este modo su convicción de que el gobernante debe demostrar su carácter moral, especialmente frente a las presiones ilegítimas que vienen de los sectores poderosos que tratan de imponer sus intereses (*Ibid.*: 313-320).

Una de las anécdotas que mejor reflejan la personalidad fuerte, íntegra y valiente de Arévalo es recordada por el profesor mexicano Pedro Álvarez Elizondo (1947), quien se hizo amigo de Arévalo cuando ambos retornaban en barco de Europa —era la primera vez que el entonces futuro presidente de Guatemala, con apenas 22 años, había viajado a Europa, con el objeto de publicar su primer libro. En uno de esos viajes trasatlánticos que duraba semanas enteras, un individuo de nacionalidad francesa se afanaba en llamar la atención con bromas que gradualmente se iban tornando desagradables. Un día, extremó sus bromas y, con la mayor insolencia, estrelló dos huevos en la cabeza de un tímido austriaco que se hallaba sentado en la cabecera de una mesa. Todo el mundo enmudeció ante la acción humillante… pero no pasó mucho tiempo sin que el joven Arévalo, que estaba escribiendo en su diario de viajes, se plantara

2. Juan José Arévalo (1991). *Equipos sociales y no clases sociales.* Guatemala: Cenaltex, Ministerio de Educación. En este libro, Arévalo desarrolla intuiciones que se hallaban dentro del espíritu krausista de su época de formación.

frente al desagradable pasajero ordenándole limpiar al hombre que permanecía en silencio. El insolente francés trató de escabullirse diciendo que no tenía nada con qué cumplir la orden; Arévalo notó entonces que entre las ropas del francés se asomaba un pañuelo de seda. Extrayéndolo con rapidez le dijo: "Con esto". El francés cumplió sin chistar la directiva del joven Arévalo.

En cuarto lugar, Arévalo manifiesta tendencias nacionalistas y regionalistas frente al imperialismo; se nota aquí una coincidencia con planteamientos latinoamericanistas como el del líder peruano Víctor Raúl Haya de la Torre. Al tiempo que expresa su admiración por el temple moral del gobernante argentino Hipólito Yrigoyen (*Ibid.*: 326-328), quien gobernara a su país por primera vez de 1916 a 1922, Arévalo destaca cómo dicho gobernante no logró completar su segundo período a la cabeza de Argentina, debido a su derrocamiento en 1930 por una conspiración gestada por la Standard Oil, que se oponía al proyecto de nacionalización del petróleo. Además, Arévalo admira a Francisco Morazán y Justo Rufino Barrios por sus ideales unionistas —aunque se apresura a aclarar su distanciamiento del implacable liberalismo heredado del segundo.

En su obra y acción, Arévalo siempre se decantará por la unión centroamericana dentro de un panamericanismo que rompa la imposición de los intereses de los Estados Unidos de América.

En quinto lugar, ya en 1963 y con la experiencia dramática de la contrarrevolución de 1954, Arévalo abandona los proyectos indigenistas orientados a "integrar" al indígena a la civilización occidental, clamando que los pueblos indígenas tienen derecho a su propia cultura (*Ibid.*: 355). Esta opción permite situar al pensamiento arevalista como un antecesor directo de las políticas de reconocimiento de la pluralidad cultural guatemalteca.

Estos cinco aspectos —humanismo axiológico, armonismo social, la concepción de la política como ética, la actitud anti-imperialista y el reconocimiento de la pluralidad cultural— no pueden considerarse como elementos aislados e inconexos del pensamiento arevalista. La siguiente sección muestra cómo ese pensamiento se enraíza en tendencias filosóficas en boga en los tiempos de formación y acción de Arévalo.

Fundamentos del pensamiento arevalista

¿De dónde viene el marcado carácter espiritual de la filosofía política arevalista? En la opinión de Harold Eugene Davis, "en los primeros años del siglo XX, la vida intelectual latinoamericana desplegó una inquietud espiritual, que llegó a alcanzar en algunos lugares un espíritu renovado de revolución" (Davis, 1977: 202). La naturaleza de las ideas filosófico-políticas de Juan José Arévalo no puede apreciarse en toda su plenitud si no se analizan las corrientes filosóficas que nutren el ambiente intelectual hispanoamericano de principios del siglo XX.[3] Como lo apunta el mismo Davis (*Ibid.*: 203), el pensador español Eduardo Nicol —invitado a Guatemala por Arévalo, para dar clases en la recién fundada Facultad de Humanidades— consideraba que los pensadores hispanoamericanos concebían a la filosofía como un instrumento para la formación de la conciencia nacional. Este espíritu se muestra, en mi opinión, en la Reforma de Córdoba (1918).

El horizonte de profunda raigambre espiritual en el cual se forma Arévalo se gesta a partir de la inmensa influencia de profesores latinoamericanos que crearon tradiciones humanistas, quizá en sus esfuerzos por comprender las realidades agobiantes y las potencialidades esperanzadoras de la región. En la primera mitad de siglo XX se da una fusión de proyectos políticos y programas de reforma cultural —piénsese en los proyectos telúricos de José Vasconcelos y en el sentido social de la Revolución Mexicana. Tal integración alcanza una expresión destacada en el pensamiento arevalista, dado que para nuestro pensador la cultura es un factor "aglutinante de los valores espirituales" (Arévalo, 1988: 338). En esa dirección, es significativo subrayar que Arévalo afirma que su pensamiento tiene un compromiso con la defensa de los "valores supremos de la tradición hispánico-latina" (*Ibid.*: 355). Así, el proyecto político de Arévalo no es una simple ejecución de un proyecto cultural, arbitrariamente concebido, sino más bien la germinación de ideales, tendencias y hábitos que

3 Esta influencia espiritual se consolida especialmente en el terreno de la filosofía del Derecho, como puede notarse en la filosofía profundamente axiológica del filósofo español, nacido en Quetzaltenango, Luis Recaséns Siches (1903-1977), quien formara parte del exilio generado por la Guerra Civil Española.

se encuentran profundamente arraigados en la conciencia común hispanoamericana.

Al menos tres corrientes de pensamiento influencian a Arévalo: 1) El krausismo, 2) La axiología o teoría de los valores, y 3) Las políticas de apertura y democratización que surgen después de la II Guerra Mundial.

El krausismo

Las influencias del pensamiento krausista llevaron a una de las revoluciones culturales más profundas en la historia del mundo hispanoamericano, comparable tan sólo con la influencia del erasmismo en la filosofía española de la época renacentista. Este pensamiento está basado en las ideas del filósofo alemán Karl Christian Krause (1781-1832), las cuales fueron recogidas y asimiladas por el filósofo español Julián Sanz del Río, quien a mediados del siglo XIX realiza un viaje de estudios a Alemania. Este viaje, financiado por el ministro español Ramón Gómez de la Serna, permitía por primera vez a un español estudiar en Alemania, dado que desde 1559 estaba prohibido estudiar fuera de España, con la excepción de Roma, Nápoles, El Colegio de Bolonia o Coimbra.[4]

En lugar de seguir el pensamiento racionalista dialéctico de Georg F. Hegel, Sánz del Río encuentra su inspiración en el denominado "racionalismo armónico" de Krause. Mientras para Hegel, el espíritu absoluto se recupera a sí mismo en la historia a través de la sublación constante de oposiciones dialécticas, para Krause se da una armonización de las oposiciones con el objetivo de alcanzar el ideal supremo, esto es, el ideal de la humanidad.

Para Krause la intuición fundamental es la del yo, esto es, la propia interioridad de la conciencia, mientras que para Hegel, los hombres desaparecen en un proceso universal de racionalización.[5] Krause se

4. Elssie Nuñez Carpizo (2003). "El krausismo y la interpretación del Derecho en Luis Recaséns Siches", en: Luis J. Molina Piñeiro et al., *El pensamiento filosófico-jurídico y político en Luis Recaséns Siches*, México, Editoria Porrúa, pp. 205.
5. Se sigue de esto que pueden estudiarse nuevas formas de vinculación del arevalismo con el marxismo, si se enfatizan otras vetas de este último, como el concepto de alienación o reificación. Éstas son dimensiones que han sido desarrolladas por la primera Escuela de Frankfurt en la que predominan los planteamientos de filósofos como Theodor. W. Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse, Erich Fromm o Ernst Bloch.

enfoca en la intuición de la idea de humanidad que es accesible a través de la conciencia. En sus palabras, a "cada siglo, a cada pueblo, a cada individuo está presente nuestra total humanidad, y se manifiesta en la conciencia pública y la individual con fuerza de ley" (Krause, 1860: 31). Al reflexionar sobre este punto, puede notarse que la raíz del distanciamiento de Arévalo con respecto al marxismo radica en la diferencia entre el enfoque hegeliano y el enfoque krausista. Mientras que un marxista tiende a olvidar al individuo concreto en función de los procesos de desarrollo de la realidad sociohistórica, Arévalo, siguiendo a Krause, considera que la base de partida está en la singularidad del individuo concreto, en cuya conciencia se encuentra el primer momento de reconocimiento de los valores.

Al reflexionar en este punto se pueden ver, de manera clara, las razones por las que el krausismo, en la versión de Sanz del Río, iba a ser adoptado por los filósofos españoles. Esta forma de pensar encaja con el pensamiento español, influenciado a lo largo de la historia por el catolicismo. Por otro lado, la interioridad moral, al ser liberada del dogma católico, no tenía otro camino más que reforzar su cariz ético. Por esta razón el krausismo fue objeto de una represión furibunda por parte de los sectores tradicionalistas y católicos de España de la segunda mitad del siglo XIX.

> La filosofía krausista desarrollada por Sanz del Río fue difundida por sus discípulos, especialmente por Francisco Giner de los Ríos, quien funda la Escuela Libre de Enseñanza, institución que reforzaría las tendencias espiritualistas-éticas del pensamiento español. El pensamiento krausista, en la versión que nos dejara Francisco Giner de los Ríos, "se produce como un llamamiento incesante a la conciencia propia del sujeto-hombre, de cada hombre, tal influjo se explica recordando el valor que el maestro [Giner] otorga a la formación del hombre interior, formación que es raíz y asiento de la libertad..." (Posada, 1981: 29).

Es de destacar, en este sentido, que la humanidad encuentra una veta de realización en el Derecho. En el orden de la política, para Giner, el Estado "no debe ser el reino de

la fuerza, sino de las normas de contenido humano" (Posada 1981: 30). La influencia de tal visión se hace ver en la actividad política de Arévalo, como por ejemplo en la promulgación del primer Código de Trabajo de nuestra historia. El Estado arevalista se constituye en una fuerza humanizante de la sociedad.

El krausismo se hace presente en Guatemala, según la hipótesis de O. Carlos Stoetzer, a través de José Martí, el Apóstol de la Revolución Cubana, y de otro gran exiliado cubano, José María Izaguirre —ambos maestros en la Escuela Normal. Stoetzer, además, pone de relieve la participación del intelectual español Valerio Pujol quien escribió algunos de sus libros en Guatemala (Stoetzer, 1998: 134-135). No es difícil imaginar, dada la impronta que los pensamientos de Martí e Izaguirre dejan en la Escuela Normal, que el elevado idealismo krausista haya fertilizado la conciencia de un Arévalo bastante joven. El pensamiento del primer presidente de la Revolución se caracteriza, en efecto, por imprimir una orientación humanista al Estado. Ante la imposición de una visión de la política supeditada al "libre mercado", esta enseñanza arevalista sigue mostrando su relevancia.

La influencia de la axiología

En Arévalo se da una presencia fundamental de la reflexión filosófica y pedagógica acerca de los valores. En la opinión de Maria Berthe Dion, "el problema de los valores es la preocupación central del pensamiento de Arévalo, el Leitmotiv de todos sus escritos, ya conciernan a filosofía, pedagogía, psicología o sociología" (Dion, 1958: 31). Según Dion, "de esta fuente axiológica" surge "el ideal supremo de la personalidad humana como un eje espiritual y social, alrededor del cual gravita un sistema de filosofía social y política" (ibid.: 139-140). Es de destacar que Arévalo trabajó su tesis doctoral sobre la axiología y publicó varios libros y artículos sobre el tema.

La doctrina filosófica de los valores, o axiología, es una rama relativamente nueva de la filosofía, que no surge sino hasta en la segunda mitad del siglo XIX, ante todo gracias a las reflexiones del filósofo alemán Rudolf Hermann Lotze. Este pensador formula la hipótesis de que los valores no "son" sino que "valen", logrando de esta manera liberar las cuestiones del valor de las

demandas de la metafísica y la ontología.

La problemática de los valores da origen a un interesante intercambio filosófico en el cual se plantean problemas relativos al valor objetivo o subjetivo de los valores; su naturaleza, su estructura, sus ámbitos de validez y problemas similares. Una cumbre de esta tarea conjunta se da con el surgimiento de la teoría de los valores de Max Scheler, filósofo que logra demostrar la racionalidad de la emoción en la medida en que es a través de ésta como accedemos a la experiencia de los valores. En este sentido cabe destacar que Arévalo no afirma de manera desapasionada su opción por la justicia social; al hacerlo reconoce a la vez una dimensión afectiva en el enfoque de la política (Arévalo, 1988: 339).

Estas reflexiones sobre la axiología se traslucen, una y otra vez, en el pensamiento de Arévalo. La tendencia espiritualista del krausismo, en especial, se afirma y se consolida en esa otra veta del pensamiento alemán que se internaliza y que recibe, a su vez, la impronta de la reflexión propia de los intelectuales hispanoamericanos. La influencia de la axiología se manifiesta en las reflexiones profundas de filósofos como Risieri Frondizi y, especialmente, en las aportaciones a la filosofía del Derecho producto del esfuerzo del filósofo catalán (nacido en Guatemala) Luis Recaséns Siches, el mexicano Eduardo García Máynez y el argentino Carlos Cossío Villegas. En ese sentido, al enfatizar la dimensión axiológica de la política, Arévalo se constituye en uno de los líderes políticos más fructíferos que ha dado el mundo latinoamericano, dado que introduce de manera orgánica la dimensión afectiva (Scheler) y axiológica en el terreno de la acción política.

¿Pero en dónde radica la relevancia política de la axiología? Para responder a esta pregunta sólo es necesario recordar que los valores siempre se configuran en relación con un deseo de trascender la realidad presente para realizar los ideales. Así, cuando Arévalo afirma que el hombre es "una voluntad de dignidad", se realza el carácter de acción de la axiología, que no puede reducirse a una simple contemplación de valores eternos. En la fenomenología de los derechos, la dignidad se hace presente en la interioridad ética de cada persona, como responsabilidad hacia el Otro y como respeto a sí mismo, actitud

que se traduce en la conciencia de los límites de la propia libertad.[6] La sociedad debe exigirse de manera continua la elevación del ser humano, mucho más cuando esta condición es negada socialmente de una manera tan evidente. Es natural entonces que el socialismo espiritual busque la movilización política de las fuerzas de cambio que se ubican en la interioridad ética de cada ciudadano.

Al situar esta perspectiva de los valores en el contexto de desigualdad e injusticia de Guatemala, el sentido revolucionario del pensamiento arevalista es más que evidente: se exige un programa de transformación de la realidad, cuyo motor principal sea un reconocimiento ético de la dignidad humana por parte de los ciudadanos (que buscan su individualidad dentro del respeto substantivo a los demás y a partir del dominio sobre sí mismos) y, por otro lado, un grupo de gobernantes que se destaquen como líderes morales capaces de resistir las fuerzas corruptas del mundo social. De esta manera, el respeto a la dignidad humana supone una opción social por potenciar la conciencia personal que se orienta a construir el mundo social de acuerdo con los requerimientos que exige la dignidad humana.

No se puede desvincular este desarrollo de la filosofía arevalista de su énfasis en el personalismo desarrollado por Rodolfo Eucken.[7] La misma Dion hace ver que fue Arévalo el primer latinoamericano que escribió sobre este autor, premio Nobel de Literatura de 1908,[8] quien, a su vez, fue un admirador de Krause. Esto demuestra, por lo demás, el esfuerzo académico de Arévalo, quien siempre buscaba estar al tanto de los desarrollos intelectuales más recientes de su época.

Es adecuado subrayar que para Arévalo, como también lo enfatiza Dion, es necesario distinguir entre

6. Esta fenomenología de los valores se explica con mayor detalle en mi libro, La estructura ética de los derechos humanos, de próxima aparición.

7- Es interesante recalcar que, a su vez, Max Scheler había empezado su carrera filosófica bajo los auspicios de Rudolf Eucken.

8. De hecho, el rechazo al materialismo del socialismo de corte marxista es también expuesto por Rudolf Eucken. Véase su *Socialism: An Analysis*. Traducido al inglés por Joseph McCabe, Londrés, T. fisher Unwin Ltd., 1921.

individuo (biología), persona (individuo en un contexto social con derechos y deberes) y personalidad (personas que han accedido a los valores como guías de vida) [Dion, 1958: 33]. Tal distinción entre diferentes niveles antropológicos permite comprender la flexibilidad y amplitud del pensamiento de Arévalo, el cual recalca el carácter integral de la persona humana. La axiología de Arévalo es una perspectiva que no olvida la naturaleza corporal del ser humano.

La influencia del movimiento por los derechos humanos

Según las propias declaraciones de Arévalo, los políticos latinoamericanos cambiaron su actitud ante Estados Unidos de América cuando se da la amenaza representada por los gobiernos nazis y fascistas en Europa (Arévalo, 1988: 333). Arévalo, en particular, se ve inspirado por las ideas del presidente Franklin D. Roosevelt, quien articuló una efectiva barrera frente a las tendencias plutocráticas norteamericanas de su tiempo. El presidente guatemalteco reconoce los avances representados por la política del buen vecino, el fomento del sindicalismo, la ayuda a los trabajadores afectados por la pobreza, y, especialmente, la doctrina de las cuatro libertades expuesta por Roosevelt en un discurso al Congreso de los Estados Unidos en 1941. En esta última doctrina, Roosevelt agrega dos libertades a las tradicionales libertades de culto y expresión del pensamiento: la libertad respecto a la necesidad (freedom from want) y la libertad respecto al temor (freedom from fear). El Estado de bienestar se instaura en los Estados Unidos, y sus consecuencias para los demás países del orbe es profunda e inmediata.

Asimismo, Arévalo menciona la "Carta del Atlántico", documento a partir del cual Estados Unidos de América e Inglaterra se comprometen a respetar la soberanía de los demás países, a la vez que muestran su deseo por establecer redes de seguridad social (*Ibid.*: 335). Es evidente que dichas acciones por parte de las poderosas naciones angloparlantes coincidían con el enfoque general de la filosofía política arevalista.

En ese contexto, es necesario recordar que la doctrina de Roosevelt, heredada por su viuda Eleanor Roosevelt, logra encender el entusiasmo que lleva a la creación de la Organización de las Naciones Unidas y, finalmente, a

la formulación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. La comisión que redacta este documento está presidida por la viuda de Roosevelt, que guío a la nación estadounidense a través de la peor crisis económica de su historia y los años aciagos de la II Guerra Mundial.

Cabe apuntar que la misma Declaración de Derechos Humanos tiene un sentido que no es extraño para la filosofía política latinoamericana, como lo atestigua el hecho de que el fundador de la Comisión Económica para América Latina, el chileno Hernán Santa Cruz, un diplomático de centro izquierda, amigo de infancia de Salvador Allende, y miembro del Frente Popular chileno, haya sido uno de los miembros más influyentes del grupo que redactó el borrador de la Declaración. Santa Cruz siempre insistió en la necesidad de incluir derechos sociales en la Declaración de Derechos Humanos. John Humphrey, a mando de la comisión redactora de dicho documento, sostenía que el diplomático chileno lo influyó con la idea de que no tiene sentido hablar de derechos humanos mientras la panza está vacía.[9] Este principio, ahora tan evidente, parecía no serlo a los diplomáticos e intelectuales de habla inglesa, que quizás hubiesen terminado redactando otra versión de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa, con su énfasis unilateral en la libertad y la propiedad.

No está de más lanzar la hipótesis de que Arévalo responde a convicciones intelectuales que se le ofrecen en el ambiente, por decirlo así, a un intelectual crítico latinoamericano preocupado de manera genuina por la injusticia de su país. En particular, es de notar la influencia de la conciencia de que nuestros países han estado sometidos a grupos oligárquicos que a lo largo de su historia han impuesto sus intereses al resto de la sociedad. Desde el inicio de nuestras sociedades, estos intelectuales, cuyo primer exponente es Fray Bartolomé de las Casas, han propuesto una visión de los derechos naturales (ahora, derechos humanos) que enfatizan dos aspectos: 1) La

9. La pensadora norteamericana Ann Mary Glendon (2003), destaca el valor de las propuestas de los representantes latinoamericanos en la configuración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

cuestión de la conciencia en un ambiente de negación de la humanidad del Otro (en el caso de Las Casas, el amerindio), y 2) el hecho de la humanidad común que nos hace miembros de una gran hermandad.[10] Esta corriente intelectual, presente en la historia de América Latina explica, en mi opinión, el arraigo que las doctrinas espiritualistas, axiológicas y rooseveliana llegan a alcanzar en nuestra región.

En todo caso, es de destacar la notable conjunción de las tres corrientes de pensamiento en la actividad y pensamiento político de Arévalo. El pensamiento del político guatemalteco responde admirablemente a las corrientes formadoras de la conciencia latinoamericana en un momento de su historia. Por otra parte, no se puede negar el carácter definido y centrado que estas ideas mantienen respecto a una realidad social en la cual el respeto a la dignidad humana ha sido ignorado de manera tan radical a lo largo de la historia. Si el pensamiento de Arévalo fuera ambiguo o poco desarrollado, no hubiese llegado a crear un gran número de instituciones y leyes que aún benefician al pueblo de Guatemala.

Desde luego, no existe una elaboración explícita y exhaustiva del pensamiento arevalista, desarrollada por él mismo; sin embargo sus ideas, el testimonio de su acción y el estudio de los contextos culturales respectivos nos permiten llegar a una formulación más amplia y rigurosa del socialismo espiritual arevalista. Razón de más para promover el estudio de sus ideas, que muestran ahora una actualidad que tal vez Arévalo no pudo prever.

Las políticas sociales de Arévalo y las contempladas en los Acuerdos de Paz

Para demostrar la ininterrumpida relevancia del pensamiento arevalista, podemos plantear una breve comparación entre las ideas del ex presidente y algunos contenidos de los Acuerdos de Paz. Las políticas sociales de la "Primavera democrática" fructifican en un entramado institucional que favorece al

10. Para un enfoque de la historia de los derechos humanos que no descansa tan sólo sobre bases liberales véase Jorge Mario Rodríguez (2010a). Para una explicación del sentido en que la conciencia moral concreta provee una contribución específicamente latinoamericana a la idea de derechos humanos, véase Jorge Mario Rodríguez (2010b).

pueblo guatemalteco de manera inmediata y notable. Instituciones como el Código de Trabajo pone cortapisas a la tradicional rapacidad de los sectores que habían apoyado a los gobiernos liberales pro-oligárquicos; el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social provee seguridad en caso de enfermedad y asegura recursos económicos para el retiro; la fundación de la Facultad de Humanidades transforma el paradigma de educación universitaria basado en el positivismo del siglo XIX. En pocas palabras, el gobierno de Arévalo plantea una serie de medidas institucionales orientadas a establecer un ideal de dignidad desconocido hasta entonces por la sociedad guatemalteca.

La especialista en historia reciente de Guatemala, Susanne Jonas, considera que la "Revolución de 1944-54 y su derrocamiento crearon las condiciones para la primera fase de la guerra civil" (Jonas, 2000: 52). Jonas recuerda que este conflicto engulló la vida de más de 200 mil personas, entre asesinados y desaparecidos. Esta guerra llevó a una alianza entre los sectores oligárquicos y militares que puso en marcha un proceso de desestructuración de los resultados democráticos alcanzados durante la "Primavera democrática". La alianza no se ha roto a juzgar por la vinculación que, aún en nuestros tiempos, conjunta a los poderes paralelos en las agendas políticas antidemocráticas. La dificultad de romper dicha alianza perversa se hace evidente en el rechazo del sector conservador y el empresarial organizado ante el juicio por genocidio contra el general Efraín Ríos Montt.

El conflicto armado tuvo sus vaivenes a lo largo de 36 años, lo cual lo llevó a ser el enfrentamiento civil más prolongado del hemisferio, después del aun no finalizado conflicto en Colombia. La guerrilla fue casi derrotada a principio de la década de 1980, a través de una política de "tierra arrasada" que llevó a un genocidio en especial contra la población indígena.

En todo caso, en función de factores como un rebrote de la actividad guerrillera, el fin de la Guerra Fría y la presión de la comunidad internacional, se fueron generando las condiciones para acordar un cese definitivo a las hostilidades. Desde 1991 se establece un acuerdo marco que, a través de una serie de acuerdos puntuales sobre temas substantivos (e.g., esclarecimiento histórico,

re-concepción del Ejército en tiempos de paz, democratización, identidad indígena, temas económicos y agrarios, desmovilización), permite firmar el Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996.

Ahora bien, cabe hacerse la pregunta de si los Acuerdos de Paz han alcanzado las metas fundamentales que se propusieron. Esta pregunta es más importante dado que dichos documentos no son un simple compromiso para un cese al fuego, sino ante todo, un acuerdo de nación que, en su momento, representó un ensayo (desde luego, siempre criticable) por desmantelar las causas estructurales del conflicto. Al final de cuentas, muchos de los involucrados en el conflicto armado, muchas de sus víctimas, fueron motivados a luchar por el rechazo a aceptar la injusticia y cinismo de las políticas posrevolucionarias. Se debe recalcar, además, que en los Acuerdos de Paz se da una presencia crucial de la sociedad, que se organiza en la Asamblea de la Sociedad Civil. Estos Acuerdos de Paz proveían el único proyecto de nación justa e incluyente desde la "Primavera democrática".

Se puede coincidir con Jonas en su apreciación de que dichos acuerdos, independientemente de sus logros, "ofrecen la estructura para institucionalizar una democracia plena en un país que no ha disfrutado de democracia desde 1954" (Jonas, 2000: 188). Según esta autora:

> Si las fuerzas de la izquierda son suficientemente coherentes e inteligentes para hacer buen uso de ello [los acuerdos y procesos de paz] ya cuentan con el espacio para luchar por muchos de los objetivos no alcanzados en los propios acuerdos (*Ibid.*: 191).

En correspondencia, Jonas se apresura a declarar que los acuerdos pueden ser minados si no se apunta, entre otras cosas, a los factores socioeconómicos que condicionan la realidad cotidiana de los guatemaltecos (*Ibid.*: 192). La autora insiste en los debates relativos a la insuficiencia de la democracia política cuando ésta no se ve acompañada por una "ciudadanía social" que impulse la efectiva presencia de condiciones socioeconómicas que permitan el ejercicio de los derechos de manera efectiva" (*Ibid.*: 213-218).

Desgraciadamente los Acuerdos de Paz fueron neutralizados por la derecha, especialmente a través de campañas de distorsión que

lograron evitar que sus directivas alcanzaran el rango de reformas constitucionales. Incluso, el legado arevalista se ve sometido todavía a ataques en aras de "mejorar" la competitividad del país a través de la desregulación de la actividad económica. Este proceso ha sido dirigido por un neoliberalismo atroz, defendido por una pléyade de intelectuales que se han posicionado estratégicamente en los medios masivos de comunicación.

Es digno de señalar que el núcleo axiológico del pensamiento arevalista puede ayudar a encontrar claves para concebir las tareas políticas que requiere el logro de la ciudadanía social. En ese sentido cabe insistir en que los valores de los Acuerdos de Paz coinciden, a grandes rasgos, con el ideario arevalista. Por tanto, la identificación de tales valores es necesaria para generar nuevos intentos por instaurar "la voluntad de dignidad" en la sociedad. Tales vínculos son evidentes cuando se reflexiona, de manera comparativa, sobre los Acuerdos de Paz y la filosofía política arevalista.

Es necesario advertir, sin embargo, que Arévalo no comulgaba con las perspectivas filosóficas y económicas que motivaban a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), por las razones apuntadas arriba. No obstante, la motivación ética es capaz de galvanizar ciertos acuerdos que, en una fase posterior, pueden recibir diversas elaboraciones teóricas. Los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional que fueron avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Esto significa que los problemas que provocaron el conflicto armado tienen un nivel de reconocimiento que trasciende marcos ideológicos. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes. Para decirlo de alguna manera, esta tesis recibe un espaldarazo negativo en el hecho mismo de que los sectores más conservadores de la sociedad se dedicaron a torpedear la implementación social y política de los Acuerdos de Paz.

Para iniciar el esfuerzo comparativo entre el pensamiento arevalista y los Acuerdos de Paz, nótese cómo en el siguiente párrafo, que

expresa el concepto 6 del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, se insiste en la justicia socioeconómica, la inclusión, la solidaridad, aspectos desarrollados por Arévalo:

> La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población.

En segundo lugar, se puede notar que los Acuerdos de Paz enfatizan la participación responsable de todos los sectores de la sociedad en la organización de su propio futuro. El Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en su concepto número 7 coincide en la necesidad de fomentar una participación responsable, un objetivo que muestra afinidades profundas con el pensamiento de Arévalo:

> Es fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social.

En tercer lugar, estos acuerdos descartan el neoliberalismo, ubicándose en una perspectiva humanista de la economía. La economía se supedita al fin de la superación del hombre en sociedad. Un crecimiento genuino sólo se puede erigir sobre el bienestar y la superación de los miembros del cuerpo social. El pensamiento de Arévalo no se opone a la declaración que constituye el concepto 8 del acuerdo, el cual dice:

> En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica como el desempleo y el

> empobrecimiento y a optimizar los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. La elevación del nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad social y la capacitación de los habitantes, constituyen las premisas para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala.

Estos acuerdos deben encontrar camino a pesar de las críticas y renuencias de la derecha que controla Guatemala. Se tiene que superar, en particular, los bloqueos que siempre han planteado los sectores oligárquicos frente a todo intento de transformar las estructuras regresivas de nuestra sociedad. Este objetivo sólo puede lograrse con el diseño de políticas que, distanciándose de la subordinación del bien común al bien particular, foco de la corrupción más profunda, realmente vayan al fondo de los problemas enfrentados.
En esta dirección, no hay que desdeñar un replantemientto de reformas constitucionales que refuercen el contenido axiológico de los proyectos fallidos de democratización de nuestra sociedad como es el caso de la Revolución de Octubre y los Acuerdos de Paz.

Se necesita enfatizar la ética como dimensión formadora de virtudes políticas. La experiencia de tantas dictaduras, la traición de los sueños de una nación, el descarado engaño de que han sido víctimas los grupos mayoritarios de la sociedad han contribuido a las crisis que nos han estremecido en las últimas décadas. Las políticas actuales, por tanto, deben enfocarse en el esfuerzo de revertir esta crisis ética, construyendo la ciudadanía solidaria cuya necesidad se hace evidente frente a los problemas que enfrenta la globalización neoliberal.

En particular, estas políticas deben estar subordinadas a crear en el ciudadano un sentimiento y actitud de responsabilidad. Desde luego, esta insistencia en los valores no debe ser tomada como un pretexto para seguir evadiendo responsabilidades históricas, caer en moralinas o, peor aún, culpar a los miembtros de la sociedad por su pobreza. Se debe evitar esa mezcla de aristocrática arrogancia y mojigatería que ha caracterizado a una derecha sin perspectivas históricas.

Es necesario crear formas de eludir el imaginario neoliberal que ha sido insuflado después de décadas de ideologías derechistas. Este imaginario sólo ha servido

para enmascarar las profundas deficiencias estructurales de la sociedad. Este objetivo requiere de esfuerzos intelectuales y sociales que no podrán ser alcanzados si se sigue con una cultura adocenada, que se niega a pensar proyectos vigorosos para la transformación social profunda de nuestro país.

Es aquí donde se destaca la manera en que el pensamiento de Arévalo puede contribuir a encontrar las salidas para nuestra crisis actual. La ansiada armonía social es una tarea de sacrificios; es necesario crear imaginarios en los que se potencia la responsabilidad y el rechazo a la propia degradación. La izquierda debe fortalecer su innegable actitud ética ante la injusticia; los sectores liberales deben luchar por una auténtica igualdad de oportunidades.

En resumen, los Acuerdos de Paz representan en buena parte una continuación de los ideales frustrados por la contrarrevolución de 1954. El reto es obligar a que los grupos hegemónicos sean capaces de reconocer la necesidad de cambios que, a la larga, los benefician a ellos, al mismo tiempo que mejoran la situación de todos. Como lo muestra la actual crisis de violencia, nadie está libre de la tragedia que significa vivir en una sociedad injusta. Los valores sociopolíticos en los que coinciden los Acuerdos de Paz con el pensamiento arevalista, constituyen guías para promover el activismo social positivo que encuentra los caminos, entre ellos el constitucional, para lograr sus justas aspiraciones.

Relación entre democracia y transformación progresista

A estas alturas de la historia es innegable que una democracia genuina requiere de políticas agresivas de corte social y político cuya meta sea la recreación de la sociedad guatemalteca. La visualización de este punto puede llevar a modificar enfoques extendidos de la democracia, como el puramente procedimental. Y dado que el tema es rescatar el pensamiento arevalista, bien vale la pena examinar las ideas de Arévalo que guardan una especial relación con la crisis de este tiempo.

Uno de los aspectos que ilustra la relevancia del enfoque axiológico propuesto por Arévalo es la actual crisis de seguridad. La ciudadanía ya ha visto que es un fatal error pensar que esta crisis se solucionará mejorando la estructura de seguridad en el sentido de planteamientos

represivos como los de "mano dura". La crisis contemporánea de violencia resistirá a un mejor entrenamiento policíaco, instituciones de justicia orientadas a endurecer las penas y a mecanismos anti-garantistas de control e inteligencia, si no se apunta a transformar las estructuras ético-sociales de la sociedad. Reducir el problema de la violencia a la falta de seguridad jurídica es uno de las creencias falsas promovidas por aquéllos que no están dispuestos a cuestionar el injusto entramado de una sociedad partida por desigualdades abismales. No hay peor incertidumbre jurídica que aquella que permite un orden socio-legal que atrofia las posibilidades de que una sociedad se brinde un futuro digno. En ese sentido, la injusticia estructural engendra violencia y las políticas de "mano dura" no son sino una resignación ante el fracaso.

Una sociedad que ha llegado a niveles deshumanizantes de violencia, debe repensar sus estructuras desde la base; debe incluso animarse a cambiar sus estructuras institucionales. Dicho cambio de estructuras debe gobernarse por una profundización de la responsabilidad y la lucha por los valores en todos los miembros del cuerpo social. Esta postura, enfatizada por Arévalo, es un poco difícil de apreciar en la cultura contemporánea que privilegia el éxito personal y la lucha egoísta por los propios intereses. Pensar que la democracia se reduce a un contrato entre gente egoísta es realmente una manera muy limitada de concebir este ideal.

Es indispensable recuperar el ideal ético político de la democracia como inclusividad en un proyecto político de dignidad. María Zambrano (1988), también representante de la línea ética en la filosofía española, afirma que la democracia es un sistema en el que no sólo se puede, sino en el que se exige, ser persona. Esto no sólo quiere decir que en una democracia todos reciben un tratamiento acorde a su dignidad, sino que también se demanda de cada quien las responsabilidades para crear una sociedad humana.

Una sociedad justa es capaz de ir generando los espacios de formación ciudadana. La conciencia moral y el reconocimiento de los valores requieren condiciones humanas

de existencia. Por esa razón, la democracia en el sentido arevalista no es un simple reconocimiento de procedimientos. En las palabras de Eduardo Ortega y Gasset (hermano del famoso filósofo español):

> La democracia es para Arévalo un austero sentimiento de pura dignidad, de sumo respeto para el pueblo y de plena disciplina social. Un régimen autoritario o tiránico no necesita disciplina. Tiene o más bien sufre, la imposición de reglas o si se quiere leyes dictadas que debe acatar a la fuerza. No es disciplina esa obediencia, porque es objetiva, nace de la amenaza, del terror, del castigo (Citado en Dión, *op. cit.*: 70).

Afortunadamente la cultura hispanoamericana cuenta con elementos importantes para recuperar la democracia, por ejemplo, un sentido de bien común y comunidad que ha sido heredado de tradiciones culturales iberoamericanas, de corte europeo e indígena. Se poseen, por tanto, los elementos para construir un orden justo que pueda dar una esperanza de mejor sociedad a Guatemala Para movilizar dichas tradiciones es importante recuperar las tradiciones culturales del mundo latinoamericano, de una manera muy parecida a como lo hizo Arévalo (Rodríguez, 2010c).

Se debe notar que la sociedad guatemalteca posee redes de solidaridad (parroquias, asociaciones de la sociedad civil etc.) que pueden ser utilizadas para ir creando nuevas modalidades de acción política. Estas instancias de solidaridad pueden además ayudar a resolver la crisis de seguridad. En general, las redes de ayuda mutua contribuyen con el Estado para atacar problemas como la pobreza, la inseguridad y la desnutrición.

Las lecciones de la experiencia política de la "Primavera democrática"

En nuestros días es inevitable hacer comparaciones entre la experiencia política de la "Primavera democrática" y las experiencias implícitas en la crisis económica, social, política y ciudadana que atraviesa ahora Guatemala. La "Primavera democrática" y los tiempos contemporáneos comparten una serie de problemas profundos y quizás también una perspectiva común para encontrar soluciones. De las comparaciones surgen algunas lecciones.

En primer lugar, no se puede evitar la certidumbre de que Guatemala sigue siendo afectada por una gran injusticia histórica cuyo signo ético es más que evidente. La presente coyuntura crítica ha hecho que la ciudadanía tome conciencia de la manipulación histórica del Estado por parte de las elites económicas más poderosas del país. No es poca la gente que añora esa década de democracia (1944-54); es más, la gente aún se pregunta cómo sería Guatemala en nuestros días si esa etapa de la historia no hubiese terminado de manera tan abrupta.

La segunda lección es que se debe continuar con el esfuerzo de humanizar la sociedad, una tarea que se inició hace más de 70 años. Tal tarea requiere, sin embargo, una actualización del pensamiento político para afrontar las carencias éticas que integran la herencia de injusticia estructural y los dictados ignominiosos de la globalización neoliberal. El pensamiento de Arévalo puede ayudar a entender nuestros problemas en virtud de que su énfasis espiritual y axiológico contrasta con los postulados reduccionistas del neoliberalismo global.

Existe una tercera lección, de naturaleza positiva, que se deriva de la experiencia de la "Primavera democrática". Es la enseñanza de que es posible efectuar un cambio de marcha en la historia. Como lo ha hecho ver Sergio Tischler Visquerra, con el movimiento arevalista la sociedad experimentó una interrupción del poder oligárquico, lo cual supuso la transformación de una "temporalidad interna [que] se expresaba en ciclos de dictaduras" (Tischler, 2005: 19). No en balde, Tischler nota que:

> Bajo la candidatura de Arévalo hizo aparición una historia sometida, negada por el poder, la historia de luchas pasadas, de resistencias sordas, de esperanzas colectivas e individuales de las clases subalternas, particularmente de los sectores medios y de los trabajadores urbanos (*Ibid*.).

La experiencia de la década revolucionaria le demuestra por primera vez al pueblo de Guatemala que era posible vivir de acuerdo con valores democráticos y humanistas. Lamentablemente son muchas las lecciones amargas. La primera radica en el hecho de que los sectores retrógrados se negarán a ceder un ápice en sus privilegios y rechazarán la posibilidad de vivir de acuerdo con una constelación de valores y principios humanistas.

Mientras más injusto es un país, más grandes son los privilegios ilegítimos y, por tanto, será mayor la resistencia al cambio. Los que viven de la injusticia no actuarán de manera justa ante la amenaza a sus intereses. Esa es una lección vigente desde el tiempo del jurista clásico alemán Rudolf von Ihering (1872-1976): que el avance del Derecho siempre es una lucha en que el sentido de justicia debe hacerse valer frente a aquéllos que se benefician de la falta de ésta.

Si es cierto lo que dice el teórico de la historia, Reinhart Koselleck —respecto a que el tiempo histórico y social se mueve en una dimensión diferente a la del tiempo natural— parece ser que los sectores más conservadores de Guatemala continúan viviendo todavía en el siglo XIX. Estos sectores se niegan a entender el cambio de perspectivas que conlleva el reconocimiento de la idea de dignidad de la personas. Parece ser que aún no se han dado cuenta de que sus actitudes prolongan la crisis que se inició en 1954. Peor aún: no se dan cuenta de que tal crisis los afecta a ellos mismos y a sus descendientes. Es necesario apelar a un sentido de prudencia: en una sociedad dividida todos terminan por perder.

Otra constatación es que persisten los prejuicios que hacen posible la injusticia estructural. Aún hoy se escuchan las opiniones más despectivas respecto a los indígenas y a las personas pobres. La idea del Estado finquero no ha desaparecido de la mente de muchos detentadores de la riqueza. Los resabios del oscurantismo político son aún más fuertes ahora que enfrentamos una crisis de valores sin precedentes que ya engloba al mundo entero. No se trata de promover el enfrentamiento entre clases sociales; menos, imponer posturas dogmáticas, pero no se puede dejar que toda medida progresiva sea desfigurada por construcciones deliberadamente cínicas.

Por fortuna la reflexión ética nos muestra que los esfuerzos por cambiar la vida en nuestro país comienzan con nosotros mismos, con la propia reflexión y la crítica dirigida a nosotros mismos. Esta creencia está detrás del clamor actual por una refundación ética de la sociedad. Esa convicción debe llevarnos a reorganizar el movimiento social y político en términos de la dignificación real y sustantiva de nuestra sociedad. El movimiento social debe esforzarse, en particular, en forzar un cambio de mentalidad en los sectores dominantes de la sociedad, desestructurando también las formas tradicionales

de cooptar el poder en una política electoral que ha perdido su sentido. La política no comienza ni termina en el Estado, pero éste es indiscutiblemente un buen apoyo para lograr las metas que conllevan la reeducación participativa de la sociedad.

Cabe insistir en que la reflexión ética es una instancia de lucha contra la mercadocracia que se ha instalado en la mentalidad de muchos miembros de nuestra sociedad. Demostrarles a los detentadores del poder económico la falta de ética de sus acciones es un paso significativo para restarle legitimidad a sus acciones.

Actualidad del pensamiento de Arévalo

El diagnóstico de crisis de valores suele quedarse en la mera forma o el pronunciamiento vacío, si no se especifica lo que significa en realidad dicha pérdida de valores. Algunas veces se enfatiza lo meramente superficial; moralinas, puro superficialismo moral. Peor aún, en otras ocasiones muchas personas claman por esos valores que sostenían la "disciplina" derivada de prácticas dictatoriales y arbitrarias como las impuestas por el gobierno ubiquista. Al pedir "mano dura" se asumen anti-valores, tales como la arbitrariedad, falta de garantías, represión etc. Algunos sectores económicos poderosos se quejan de la violencia sin reparar en que la misma estructura económica, carente de oportunidades, genera situaciones concretas que llevan a más y más gente a caer en las garras de la violencia. No se trata de decir que cada persona pobre es un delincuente, como ingenuamente piensan algunos; se trata únicamente de insistir en que el desarrollo de una sociedad humana necesita de condiciones materiales dignas.

La crisis de valores apunta a factores profundos de la estructura de las relaciones sociales. La sociedad está viviendo la culminación de una crisis respecto a los valores que determinan sus estructuras fundamentales. Esta crisis, basada en la negación de la dignidad y la explotación de los sectores más vulnerables de la sociedad, es la expresión de problemas estructuras generados desde el mismo tiempo de la Conquista, y agravados en esta coyuntura por los dictados sistémicos del capital global y local.

Al incrementarse la marginalidad y la exclusión, la falta de dignidad se extiende al cuerpo social entero. Las condiciones de

ingobernabilidad (un concepto regresivo) y violencia general quedan establecidas, y el problema no puede resolverse con más y mejores cárceles, con más policía; menos, con grupos que se dedican a la denominada "limpieza social".

El examen de la filosofía política de Juan José Arévalo provee un marco conceptual lo suficientemente rico como para plantear este diagnóstico en términos relativamente claros. Más aún: dicho pensamiento aumenta su relevancia en la medida en que la crisis de valores no sólo afecta a la sociedad guatemalteca, sino que ha venido a constituir un problema global, como lo ilustran los problemas económicos que fueron generados por un sistema de mercado que fue concebido como arena sin límites para el juego de los intereses más egoístas. La tarea principal que se impone es combatir la supresión de los ideales políticos en aras de una visión desencantada en la cual priva tan sólo el deseo de ganancia personal. Como lo ha enfatizado el filósofo anglo-canadiense G. A. Cohen, aun los principios liberales no pueden funcionar sin un ethos de responsabilidad (Cohen, 2000).

El neoliberalismo es un sistema que, como lo hace ver Pierre Bourdieu (1998: 94-105), descansa sobre la amenaza profunda del desempleo, Ésta es precisamente la amenaza que usan muchos defensores del status quo para detener todo intento de cuestionamiento de este sistema, que de todos modos ya no puede subsistir si no es a costa de mayor represión y opresión —una salida que es prácticamente imposible dado que la capacidad de aguante de las personas siempre tendrá un límite.

Frente a esta realidad es imprescindible recomponer el poder colectivo de la sociedad y potenciar su posibilidad de crear nuevas formas de vida. Pero esto sólo es posible si se empieza a trabajar en el área de la conciencia personal, la cual, para salvar sus propias limitaciones, llama a la acción política. Los modelos de acción política basados en las virtudes ciudadanas, enfatizadas por el republicanismo contemporáneo, pueden cuestionar al ser humano respecto a si desea seguir viviendo bajo la égida de una lógica de deshumanización o si opta por vivir de acuerdo con los valores supremos.

En tal dirección, el pensamiento de Arévalo es imprescindible hoy para fortalecer una conciencia ciudadana capaz de crear su propia vida y transformar la llamada personal a los valores de renovados esfuerzos de dignificación de la sociedad. Así, el pensamiento arevalista, ayuda a llenar el espacio vacío dejado por la falta de proyectos por parte de los sectores progresistas.

El pensamiento arevalista y los objetivos socioeconómicos de la justicia y la igualdad

Las reflexiones anteriores permiten vislumbrar políticas sociales para la crisis que actualmente vive Guatemala. Se presentan algunas, con la conciencia de que tales políticas sólo pueden ser decididas a través de los necesarios diálogos sociales; se relacionan con la herencia axiológica de Arévalo y pretenden adecuar a ésta para responder a los actuales desafíos.

1. Es fundamental proyectar componentes axiológicos en las políticas educativas. Se debe evitar que la educación se reduzca a una capacitación para el mercado, porque esto redundará en un empobrecimiento de la conciencia, precisamente en un tiempo en que se necesitan ciudadanos capaces de generar alternativas a un mundo enfilado hacia el despeñadero. Ésta ya no es una tarea nacional, es una empresa en la que se tiene que involucrar el mundo entero.

2. Es necesario generar políticas de investigación de largo calado. De otra manera no podrán articularse los argumentos que convencerán a la ciudadanía de que un cambio es posible. Esta tarea es tanto más importante porque los sectores reaccionarios no han escatimado recursos para establecer políticas investigativas para fundamentar lo que es de suyo injustificable. Es necesario luchar contra las deformaciones populistas que ha sabido usar la derecha a lo largo de su historia. Hay que resistir a los modelos ideológicos de la derecha que a través de sus periódicos y televisión, han reducido la capacidad de pensamiento de la población.

3. Se debe trabajar en proyectos de discusión ética que

permitan generar alianzas entre los diferentes grupos de la sociedad. Los diferentes grupos de la sociedad civil y colectivos con propuestas diversas, podrían converger en la tarea ineludible de recuperar la dignidad, aún cuando se esté bajo la amenaza de políticas creadas de desempleo, impago de impuestos etc. —amenazas que de todos modos se cumplen. Dicho cambio debe empezar por las organizaciones mismas. Se deben evitar los verticalismos, imposiciones y negociaciones que alienan a los miembros de los colectivos, en que se puede dar la lucha por una sociedad más justa.

4. Las tres políticas anteriores deben reforzar los esfuerzos destinados a erradicar la inadecuada distribución de la riqueza, las prácticas sociales y políticas que fomentan la discriminación y exclusión de los grandes sectores de la población. Se deben combatir los problemas estructurales que ha vivido la nación a partir del debilitamiento del Estado. No se puede olvidar que la situación histórica se ha complicado, aún más debido a la herencia inmediata de violencia que supone la guerra interna. Esto ha contribuido a la formación y consolidación de grupos paralelos que, aparte de ir creando una situación de violencia sin precedentes, se han opuesto al fortalecimiento de una ciudadanía crítica.

5. Deben buscarse alianzas internacionales dado que la crisis de dignidad no se puede desvincular del predominio del pensamiento neoliberal, que ha alcanzado una influencia paradójica en Guatemala, un país en el cual la desigualdad y la injusticia son sumamente profundas. Esas alianzas son necesarias para detener un proceso de injusticia que se genera últimamente en los grandes focos de poder mundial. Es de notar que muchas naciones, incluso las del llamado primer mundo, están sufriendo la desmantelación de sus redes de seguridad social, bajo premisas que expresan las visiones conservadores y neoliberales que, aunque débiles desde un punto de vista teórico, ganan adeptos debido a la falta de investigación y difusión de la investigación crítica. Las crisis internas a las democracias

liberales han incrementado la conciencia de que la desregulación capitalista sólo puede satisfacerse a partir de la violación de la dignidad de los sectores más vulnerables de sus sociedades.

6. Las tareas de concientización ética deben ayudar a consolidar el movimiento a favor de los derechos humanos. La lucha debe extenderse a una vivencia social de los derechos humanos, tratando de recuperar las metas axiológicas que fueron puestas en marcha por Arévalo. Esto puede ayudar a promover actitudes de responsabilidad social en instituciones como la Corte de Constitucionalidad.

7. Como en el tiempo de Arévalo, se debe buscar una genuina alianza entre los sectores populares, la intelectualidad joven y los movimientos progresistas a nivel nacional e internacional. Esto permitirá crear cuadros de gobierno y de apoyo a éste, capacitados para las tareas de largo aliento que conlleva la dignificación de la sociedad, identificados con las aspiraciones populares.

8. Se requiere que cada sector reconozca sus responsabilidades con respecto al bien común. La armonización presupone los valores y éstos no disminuyen su importancia frente a los "imperativos" del mercado. Se puede buscar una armonización de la sociedad sin ceder a la lógica de un mercado que no puede nunca ser libre.

9. Los valores arevalistas y en especial los del socialismo espiritual deben conjuntarse con el contenido valorativo de los Acuerdos de Paz. Es muy importante insistir en que ha existido una tarea constante de transformar nuestras caducas estructuras sociales.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez Elizondo, Pedro (1947). *El presidente Arévalo y el retorno a Bolívar: Un panamericanismo revolucionario.* México: Ediciones Rex.

- Arévalo Bermejo, Juan José. (1945): *Escritos políticos.* Guatemala: Tipografía Nacional.

- _____. (1988) *Escritos complementarios.* Guatemala: Cenaltex.

- _____. (1991): E*quipos sociales y no clases sociales.* Guatemala: Cenaltex, Ministerio de Educación.

- Bourdieu, Pierre. (1998). *Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market.* Traducción al inglés de Richard Nice. New York: The New Press.

- Cohen, G. A. (2000). I*f You're an Egalitarian, How Come You Are So Rich?* Cambridge, Massachusetts*:* Harvard University Press.

- Davis, Harold Eugene (1977). L*atin American Thought: A Historical Introduction*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

- Dion, María Berthe. (1958). *Las ideas políticas y sociales de Arévalo.* Traducción de Irene Katzenstein. México: Editorial América Nueva

- Eucken, Rudolf. (1921). *Socialism: An Analysis.* Traducido al inglés por Joseph McCabe. Londrés: T. Fisher Unwin Ltd.

- Ferrajoli, Luigi. (2014). *La democracia a través de los derechos: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político.* Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta.

- Gleijeses, Piero (1991). *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States 1944-1954.* Princeton: Princeton University Press.

- Glendon, Ann Mary (2003). *"The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Human Rights Idea", Harvard Human Rights Journal,* Vol. 16, pp. 27-39.

- Ihering, Rudolf von (1872/1976). *La lucha por el Derecho.* Buenos Aires: Editorial Heliasta.

- Jonas, Susanne (2000). *De Centauros y Palomas: El Proceso de Paz Guatemalteco. Traducción de Lilián Arce Padilla y Mercedes Arce Padilla. Guatemala*: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Guatemala.

- Krause, Karl Christian (1860): *Ideal de la Humanidad para la Vida*. Traducción con introducción y notas de Julián Sanz del Río. Madrid: Imprenta de Manuel Galiano.

- Nuñez Carpizo, Elssie. (2003). "El krausismo y la interpretación del Derecho en Luis Recaséns Siches", en E*l pensamiento filosófico-jurídico y político de Luis Recaséns Siches.* Editado por Luis J. Molina Piñeiro, J. Fernando Martínez P. y Fernando Serrano Migallón. México: Porrúa.

- Posada, Adolfo. (1981). *Breve historia del Krausismo español.* Oviedo: Universidad de Oviedo.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Cultural Diversity in Today's Diverse World.* New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarollo.

- Sen, Amartya (1998). *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press.

- Stoetzer, O. Carlos. (1998). *Karl Christian Friedrich Krause and his influence in the Hispanic World,* Köln, Alemania: Böhlau.

- Rodríguez, Jorge Mario (2010a). *Derechos humanos: Una aproximación ética.* Guatemala: F&G Editores.

- _____. (2010b): *"The Call of Concrete Moral Conscience: Another Latin American Contribution to the Idea of Human Rights",* Journal of Human Rights, Vol. 9, No. 4.

- _____. (2010c): "Cultural Traditions and Violence in Mesoamerica", Conference Philosophers Concerned for Peace, McGill University, Montreal.

- Tischler Visquerra, Sergio (2005). *Memoria, tiempo y sujeto.* Guatemala: F&G editores.

- Zambrano, María (1988). *Persona y democracia*: La historia sacrificial. Barcelona: Anthropos.

El derecho a un ambiente sano

Luis Ferraté

Resumen
La Usac debe garantizar el acceso a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable a todas las personas que componen la comunidad universitaria y que sus egresados sean mensajeros de que este derecho humano inalienable, es indispensable para el desarrollo humano transgeneracional (DHT) de todos los guatemaltecos. La más noble normativa es proporcionar los medios educativos y los profesionales especializados para asegurar que el acceso a ese ambiente sea uno de los principales propósitos académicos y científicos de las facultades, escuelas y centros de investigación de la Usac y así derramar este concepto en todo el sistema educativo. Este documento describe que la biodiversidad ha evolucionado para adaptarse a las condiciones ambientales históricas para seleccionar las especies dominantes y generar la especie homo sapiens que se ha alejado del derecho natural, principalmente a partir de la revolución industrial, creando condiciones artificiales y negativas que afectan las leyes y principios que se ajustan por si mismos debido a que son variables interdependientes, mientras nosotros dependemos de ellas para subsistir.

Palabras Clave.
Derecho a un ambiente sano, ecológico, rectoría educativa, derecho natural, biodiversidad.

The right to a healthy environment

Abstract
The Usac should ensure the access to an environment healthy, safe, just, ecologically balanced, dynamic and enduring to all them people that make up the Community University and that their graduates are messengers of that this right human inalienable, is indispensable for the development human transgenerational (DHT) of all them Guatemalan. With the noblest rules is to provide educational media and specialized professionals to ensure that access to that environment is one of the main academic and scientific purposes of faculties, schools and research centres of the Usac and so spill this concept throughout the educational system. This document describes that biodiversity has evolved to adapt to historical environmental conditions to select the dominant species and generate the species homo sapiens, which has moved away from the natural law, mainly from the industrial revolution, creating artificial and negative conditions that affect the laws and principles that conform if themselves since they are interdependent variables, while we depend on them for their livelihood.

Keyword
Right to educational rectory, a healthy, eco-friendly environment, biodiversity, natural law.

El acceso a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable

El planeta Tierra se formó hace unos 4,470 millones de años ± 1%, fecha basada en el decaimiento de hafnio 182 en tungsteno 182 y fue determinada por John Rudge, del Departamento de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Cambridge (Rudge, 2010: 1), como resultado de la Gran Explosión. El proceso evolutivo y la selección natural que inició la vida mono celular en el planeta Tierra se inició hace unos 4 millardos de años (Chambers, J. & Mitton, J. 2013: 191-199), creando un mega-sistema ambiental dinámico que contiene una serie de subsistemas (atmosférico, marítimo, eólico, lítico, hídrico, edáfico, biótico y otros) que han producido los bienes naturales y servicios ecosistémicos comunes y gratuitos que ha generado la biodiversidad actual y entre ella, hace unos 125.000 A.C, según la teoría del *único origen,* aparece, en África, *el homo sapiens* moderno, con unos rasgos y aptitudes más propias para el desarrollo de la cultura y el lenguaje que se empezó a conformarse hace unos 7 millones de años a través de la separación de los homínidos (Sordo, 2016: 1).

En esto resulta importante mencionar que el homo sapiens a pesar de estar ubicado en lo más alto de la evolución, es el único ser vivo que deteriora su hábitat y que consume más allá de sus necesidades. Una mirada rápida en el entorno puede brindar valiosos ejemplos de cómo la vida animal y vegetal se encuentra en armonía con su hábitat de lo cual aún no hemos aprendido ni compartido.

La marcha evolutiva ha sido desde el inicio un paso continuo de adaptación de todas las formas orgánicas más aptas y algunas inorgánicas a las condiciones ambientales existentes que eran las más saludables, seguras y equilibradas para esas formas y épocas. El advenimiento de los homínidos que cuentan con capacidades instintivas, reflexivas, lingüísticas y cognoscitivas se dio cuando los subsistemas citados crearon condiciones ambientales sanas, seguras y ecológicamente equilibradas que proveyeron los bienes naturales y servicios ecosistémicos necesarios para su desarrollo, principalmente para el homo sapiens que actualmente está en la cima de las cadenas alimenticias y tecnológicas de toda la biodiversidad.

Durante los últimos 490 millones de años ha habido cinco extinciones masivas debido a interferencias en la condiciones ambientales naturales por impactos de meteoritos, movimientos de placas tectónicas, vulcanismo, glaciaciones, incendios, sequías masivas y duraderas e inundaciones continentales que las han tornada insanas, inseguras y desequilibradas para la biodiversidad y vida orgánica, y que a la vez que han promovido mutaciones moleculares, celulares y orgánicas para adaptarse a las mismas, creando germoplasmas para iniciar de nuevo la multiplicación y especiación de las biodiversidad (Veron, 2008: 462 – 470).

Las cinco extinciones han destruido y/o extinguido el 99% de la biodiversidad biológica y ese 1% restante se está reduciendo aceleradamente debido a los modelos de desarrollo "humano" que son insostenibles por los crecientes impactos negativos del homo sapiens en los subsistemas ambientales y específicamente en los bienes naturales y servicios ecosistémicos que mantienen la vida y permiten un crecimiento poblacional creciente y desequilibrado que demanda energía y materiales más allá de la capacidad de renovación y/ o sustitución de los mismos, en virtud que la creciente expansión demográfica y económica de la

especie humana está poniendo en marcha una extinción masiva de dimensiones incomparable que en cualquier otra extinción anterior (Kolbert, Elizabeth, 2014: 4).

Cuando existe una buena calidad y suficiente cantidad de los bienes naturales y servicios ecosistémicos se crean las condiciones óptimas para un ambiente sano, seguro, equilibrado, dinámico y perdurable. Dentro de estas dimensiones y atributos prosperará la diversidad biológica y particularmente la especie humana, debido a que se disminuyen los riesgos y vulnerabilidades para su desarrollo transgeneracional y se acrecientan su seguridad al satisfacer los derechos naturales vitales, que son los que mantienen las funciones orgánicas y cognoscitivas (respiración, hidratación, alimentación y nutrición, calefacción/abrigo, percepción, observación, conocimientos/ saber, protección, locomoción, habitación, procreación, comunicación y otros) esenciales que son necesarias para la convivencia humana y la búsqueda de la felicidad (apego, afecto, justicia, libertad, paz, tranquilidad, orden, solidaridad, equidad, legitimidad y otros).

Por ello, la biodiversidad, entre ella la especie humana, para sobrevivir, evolucionar, prosperar y pervivir tiene el derecho natural de satisfacer sus funciones vitales en una ambiente sano, seguro, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable donde exista la mayor cantidad de bienes naturales de óptima calidad como son el aire y viento, agua en cualquiera de sus estados, suelos, biodiversidad biológica en cualquiera de sus formas, manifestaciones y expresiones, energía en sus diversas transformaciones, materiales incluyendo metales, hidrocarburos y otros, así como montañas, valles, ríos y lagos y otros humedales, playas, mares y océanos, entre otros bienes naturales y servicios ecosistémicos.

No disponer del derecho a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable limita y disminuye las probabilidades de alcanzar el DHT e impide alcanzar los Objetivos del Milenio en cualquier tiempo/espacio. No tener derecho a accesar, por acción u omisión humana, a un ambiente sano como esta definido en este documento es atentar contra la vida, la evolución y la selección natural y en términos religiosos contra los bienes naturales y servicios ecosistémicos de la creación. La

relación entre este derecho natural de la biodiversidad, incluyendo a los derechos naturales humanos es evidente y la base para un modelo de desarrollo humano transgeneracional que implica por definición que sea sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable para garantizarle a las generaciones presentes y futuras una calidad ambiental creciente, mejores niveles y calidades de vida, prosperidad y la busca de la felicidad, así como un crecimiento económico apropiado.

La presentación sobre Ética y Derechos Humanos del cuadro 1, indica la larga historia que ha sido objeto el reconocimiento legal de los derechos humanos. "Algunos derechos han sido incluidos en las leyes mucho antes que otros, que sólo han sido aceptados después de largas luchas sociales" (CIDEAD, 2011: 6). La interacción histórica entre los derechos humanos civiles y los derechos naturales humanos, que en sí dependen de los principios y leyes naturales de proceso evolutivo desde el "gran estallido" es de importancia vital para ambos, debido a que acerca dos corrientes, una científica representada por la evolución y otra política/ religiosa, representada por los dogmas, las creencias y las leyes comunes no naturales. Por ello, se pueden clasificar los derechos en grupos, denominándoseles las tres generaciones de los derechos humanos (CIDEAD, 2011, punto 5).

Cuadro 1.
Evolución de la ética y los derechos humanos a través de la Historia

Generación de derechos	Época de aceptación	Tipo de derechos	Valor que defienden	Función	Ejemplos
Primera	S. XVIII y XIX	Civiles y políticos	Libertad	Limitar la acción del poder. Garantizar la participación política de los ciudadanos.	Derechos Civiles: Derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y otros. Derechos Políticos: Derecho al voto, a la asociación, a la huelga y otros.

Segunda	S. XIX y XX	Económicos, Sociales y Culturales	Igualdad	Garantizar unas condiciones de vida dignas para todos	Derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a una vivienda digna y otros
Tercera	S. XX y XXI	Justicia, paz y solidaridad	Solidaridad	Promover relaciones pacíficas y constructivas	Derecho a un medio ambiente limpio, a la paz, al desarrollo y otros.

Fuente: (CIDEAD, 2011, Punto 5).

Es hasta la tercera generación de derechos que se reconoce el acceso a un medio ambiente limpio y para fines de ilustrar a la citada interacción, se incluyen en los siguientes párrafos las tres generaciones de derechos de forma sintética, debido a que recogen los esfuerzos de múltiples personas que han transitado y defendido ambos derechos (CIDEAD , 2011, punto 5):

La primera generación incluye los derechos civiles y políticos que fueron los primeros en ser reconocidos legalmente a finales del siglo XVIII, en la Independencia de los Estados Unidos y en la Revolución Francesa. Son derechos que tratan de garantizar la libertad de las personas. Su función principal consiste en limitar la intervención del poder en la vida privada de las personas, así como garantizar la participación de todos en los asuntos públicos. Los derechos civiles más importantes son: el derecho a la vida, el derecho a la libertad ideológica y religiosa, el derecho a la libre expresión o el derecho a la propiedad. Algunos derechos políticos fundamentales son: el derecho al voto, el derecho a la huelga y el derecho a asociarse libremente para formar un partido político o un sindicato, entre otros. La segunda generación recoge los derechos económicos, sociales y culturales que fueron incorporados poco a poco en la legislación a finales del siglo XIX y durante el siglo XX. Tratan de fomentar la igualdad real entre las personas, ofreciendo a todos las mismas oportunidades para que puedan tener una vida digna. Su función

consiste en promover la acción del Estado para garantizar el acceso de todos a unas condiciones de vida adecuadas. Algunos derechos de segunda generación son: el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al trabajo y el derecho a una vivienda digna, entre otros.

La tercera generación de derechos ha ido incorporándose a las leyes a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Pretenden fomentar la solidaridad entre los pueblos y las personas de todo el mundo. Su función es la de promover unas relaciones pacíficas y constructivas que nos permitan afrontar los nuevos retos a los que se enfrenta la Humanidad. Entre los derechos de tercera generación podemos destacar los siguientes: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente limpio que todos podamos disfrutar (CIDEAD, 2011: 6).

En forma detallada, la inclusión del derecho natural a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable se ha venido asociando a los derechos humanos, especialmente a los de tercera generación, llamados derechos humanos emergentes o de la solidaridad (Gómez, 1999: 277- 286).

Para continuar la inclusión del derecho al medio ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable en las acciones de los Estados y de las sociedades, lo cual ha sido lento y difícil, se incluyen párrafos de forma literal, de lo comunicado por Felipe Gómez (2006) en el diccionario Hegoa en donde se señala: "El derecho al medio ambiente ha sido reconocido por diversas constituciones nacionales, en la esfera internacional sigue sin existir un instrumento jurídico consagrado explícitamente a su reconocimiento. No obstante, en los últimos años han existido diferentes iniciativas tendientes a tal fin" (Gómez, 2006: 1).

En 1972, las Naciones Unidas, alertadas por la gravedad que estaban adquiriendo los problemas ecológicos a nivel planetario por científicos de todo el mundo, convocaron la I Conferencia sobre Medio Humano, en Estocolmo. Es en la declaración final de esta Conferencia que se alude por primera vez al derecho humano al medio ambiente, al establecer que "el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la

solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras". La falta de intervenciones efectivas de los Estados para proteger el medio ambiente dio lugar a la convocatoria de una II Conferencia sobre Medio Humano, celebrada en Nairobi en 1982, donde se reiteraron los principios de Estocolmo (Gómez, 2006: 1). La misma fuente indica que la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), el único instrumento convencional de derechos humanos que reconoce los derechos de la tercera generación, también recoge en su articulado el derecho al medio ambiente. Su artículo 24 estipula que "todos los pueblos tienen derecho a un medio ambiente satisfactorio y global, propicio para su desarrollo". En 1992 tuvo lugar la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río. En la Declaración de Río no se proclamó de una forma clara el derecho al medio ambiente, si bien se alude a él de manera un tanto elíptica (Gómez, 2006: 1).

La Diputación Foral de Bizkaia aprobó el 5 de junio de 1998 una Declaración Institucional en la que se insta al reconocimiento del derecho al medio ambiente como un nuevo derecho humano. Esta Declaración fue elaborada por el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto y UNESCO Etxea-Centro UNESCO de Euskal Herria. Se celebró entre el 10 y el 13 de febrero de 1999 en Bilbao un Seminario Internacional de Expertos, con el patrocinio del Director General de la UNESCO y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuya conclusión se aprobó la Declaración de Bizkaia sobre el derecho al medio ambiente. En su artículo 1, la Declaración señala que "toda persona, tanto a título individual como en asociación con otras, tiene el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Gómez, 2006: 2)

El Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC) propició la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE), que es un instrumento programático de la sociedad civil internacional dirigido a los actores estatales y a otros foros institucionalizados para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio (Institut de Drets Humans de Catalunya, 2009: 1). La DUDHE surge de un proceso de discusión que tiene como origen un diálogo organizado por el IDHC en el

marco del Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, titulado "Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos". Estos "inspirados por los valores de respeto a la dignidad del ser humano, libertad, justicia igualdad y solidaridad, y el derecho a una existencia que permita desarrollar estándares uniformes de bienestar y de calidad de vida para todos" (IDHC, 2009: 53).

En los años transcurridos desde que el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó solemnemente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se han producido cambios políticos, sociales, ideológicos, culturales, económicos, tecnológicos y científicos que han incidido de manera profunda en el saber de los derechos humanos, en los mecanismos para su garantía y en la fuerza e impacto de las voces y movimientos que desde la sociedad civil global demandan su respeto (World - Governance, 2012: 1).

El fundamento de la Declaración yace en la idea de que la sociedad civil juega un papel fundamental a la hora de afrontar los retos sociales, políticos y tecnológicos que esboza la sociedad global contemporánea. Para ello se dota de la DUDHE, un instrumento anexo para proporcionar el conocimiento y el debate alrededor de los derechos humanos (World - Governance, 2012: 3). El derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano fundamental que no se resalta o se considera en el desarrollo de los países, siendo cardinal su inclusión y consideración. La íntima vinculación del medio ambiente con el nivel de vida en general, hace de este derecho una condición sine qua non del disfrute y ejercicio de los demás derechos (IDHC, 2009: 4).

Nos encontramos, por lo tanto, ante un derecho humano emergente de primera magnitud. La Declaración de Derechos Humanos Emergentes reconoce en el artículo 3 este derecho a habitar el planeta y el medio ambiente: *"Todo ser humano y toda comunidad tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano, equilibrado y seguro, a disfrutar de la biodiversidad presente en el mundo y a defender el sustento y continuidad de su entorno para las futuras generaciones"* (IDHC, 2009: 53).

En la actualidad, el reto del cambio climático es el mayor problema medioambiental que enfrenta la comunidad internacional. Este

fenómeno, además de ser un reto medioambiental, es también un claro reto social y económico que afecta al disfrute de los derechos humanos en su totalidad. La interdependencia de los derechos humanos, como es el caso del derecho natural humano al medio ambiente y del derecho al desarrollo, son más que evidentes cuando hablamos de la relación que se establece entre cambio climático y derechos humanos (IDHC, 2008: 12 – 15).

Por lo anotado en los párrafos anteriores, a nivel internacional, existe el reconocimiento conceptual y legal a un ambiente sano, seguro, ecológicamente equilibrado y perdurable, pero que se permita a las poblaciones, especialmente a las más vulnerables es otro asunto. Existen demasiadas barreras ideológicas, religiosas y discriminativas para lograrlo. Para el caso de Guatemala, afortunadamente hay alguna jurisprudencia sobre el derecho a un ambiente sano, el cual se trató en la Jornada de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional celebrada en Petén (febrero 2013), particularmente la interpretación de ese derecho por Julio Cordón con la sentencias de la Corte de Constitucionalidad.

Estas sentencias que a continuación se describen someramente, han creado una doctrina jurídica que permite a las personas denunciar a las entidades jurídicas y/o personas que dentro del marco de la ley, no les den el derecho, acceso y disfrute a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable, debido a que la Constitución Política de la República garantiza y asegura ese acceso y que la gran mayoría de las municipalidades e instituciones públicas y privadas son las que limitan el citado derecho, acceso y disfrute para utilizar los bienes naturales y servicios ecosistémicos en forma gratuita y ordenada.
Por ello y para su mejor comprensión de lo expuesto, se incluye a continuación lo relativo al marco jurídico de la jurisprudencia en Materias de Ambiente y Recursos Naturales, información que se extrajo literalmente según interés del documento de Cordón (2013), que corresponden a sentencias de la Corte de Constitucionalidad (CC) del expediente 3095-2006:

> "[…] que el ordenamiento guatemalteco, reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano y adecuado. En ese sentido, el referido derecho humano determina la obligación del Estado de

garantizar a la persona un entorno saludable, adecuado y ecológicamente equilibrado, que le ofrezca las condiciones propicias para su desarrollo individual y social. En ese contexto, es obvio que con el reconocimiento del mencionado derecho se encuentra implícito también el concerniente a la protección de la persona contra cualquier forma de contaminación, incluyendo la protección contra los efectos producidos por ésta, como los cambios atmosféricos y la denominada 'lluvia ácida', entre otros. Conforme ello, la función estatal se ve dirigida a evitar y contrarrestar la depredación de la flora y fauna, así como la explotación irracional de los recursos naturales, sin los cuales deviene imposible asegurar un medio ambiente saludable, debiendo ejercerse las acciones tendientes a su protección y uso adecuado, en beneficio de la colectividad.

"[…] reconocida la importancia que el derecho a un medio ambiente sano y adecuado reviste para el ser humano, así como la evidente y trascendental relación que el mismo posee respecto de otros derechos (entre los que cabe mencionar el derecho a la vida, a la salud y al desarrollo integral de la persona, entre otros), deviene pertinente mencionar que a lo largo de la historia se ha hecho palpable la necesidad de su incorporación a instrumentos jurídicos que aseguren su reconocimiento y respeto, estableciendo los mecanismos para exigir su plena observancia.

"[…] es notoria la inobservancia por parte de la autoridad impugnada de las normas que hacen viable el establecimiento de un relleno sanitario en las circunstancias del caso concreto, lo que se agrava ante la situación relativa a que son las propias autoridades municipales (entre otras instituciones del Estado), a quienes la Constitución de la República y la legislación ordinaria atribuyen las funciones relativas a la protección del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico, en aras de garantizar a la persona las condiciones propicias para su desarrollo integral […] las secuelas perniciosas que la instalación del basurero en el terreno de mérito produjeron, dejan entrever no sólo la

inobservancia por parte de la autoridad municipal de las normas legales antes enunciadas, sino también el incumplimiento de los deberes que el ordenamiento le confiere en la protección del ambiente y la prevención de actos contaminantes.

[…] la autoridad impugnada, al hacer uso del inmueble arrendado, instalando un basurero, sin tomar las previsiones legales respectivas, incurrió en indudable violación de las normas que regulan la protección de las fuentes de agua, cuyo uso racional y preservación enfatizan el texto constitucional (artículos 127 y 128) y las leyes ordinarias […] la autoridad impugnada pretendió ejecutar el mandato del Concejo Municipal en cumplimiento de las obligaciones que el ordenamiento legal le atribuye respecto del servicio de limpieza o recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos (artículos 68 inciso a) del Código Municipal y 102 del Código de Salud). Sin embargo, es lógico que la prestación de este servicio debe hacerse en armonía con los preceptos legales sobre la materia, a fin de asegurar la preservación del ecosistema, evitando que tales desechos provoquen contaminación, que es, precisamente, el objeto de atribuir a la Municipalidad tales funciones. De esa cuenta, al instalar en el inmueble en referencia el vertedero de basura sin autorización de los órganos correspondientes y en evidente contravención a la normativa aplicable, situación que se materializó mediante el contrato de arrendamiento de mérito, el Alcalde Municipal incurrió en un acto de autoridad arbitrario, omitiendo cumplir las funciones y obligaciones que le atribuye el orden legal."

En el expediente 1491-2007, se lee:

"[…] el enunciado que dispone la primacía del interés colectivo sobre el individual, se fundamenta en la protección de derechos tales como el de un medio ambiente sano, adecuado y equilibrado, por ser prioridad para la vida y la salud de la sociedad; por lo que, la obligación del Estado no se limita a prevenir el daño al medio ambiente, sino que es ineludible el ejercicio positivo en tomar acciones para preservarlo y así

evitar que otros lo destruyan. […] La inconformidad del postulante se refiere a la frase (…) Transcurrido dicho plazo sin resolverse, se tendrá por aceptado dicho estudio (…) al calificarla transgresiva de los artículos 64 y 97 de la Constitución Política de la República […] Esta Corte estima que siendo ambos estudios [estudio de mitigación, para licencia de reconocimiento o exploración, o de impacto ambiental cuando se refiere a explotación] aprobados tácitamente por el sólo hecho de transcurrir ejes fundamentales para determinar el desarrollo de la actividad de minería, no puede permitirse que los mismos sean el plazo consignado, ya que para garantizar a los habitantes el cumplimiento del contenido de los artículos 64 y 97 constitucionales, es necesario que mediante análisis técnico realizados por los funcionarios encargados, se determine que la actividad minera a desarrollar y no resulte lesiva al ambiente.

"El accionante considera vulnerado el artículo 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por la locución "(…) e ilimitadamente en la profundidad del subsuelo (…) contenida en los artículos 21, 24 y 27 de la Ley de Minería que se refieren a las facultades que confieren las licencias de reconocimiento, de exploración y de explotación, respectivamente, toda vez que, al no establecer límites se desatiende las implicaciones del término de aprovechamiento racional, en contravención con el artículo constitucional citado que persigue la protección del equilibrio ecológico y evitar así la depredación de los recursos naturales. […] no puede dejarse a discreción del titular de la licencia de derecho minero decidir conforme a criterios de tecnología y costo beneficio, la profundidad del reconocimiento, exploración o explotación al implicar las referidas actividades un intenso uso del suelo y subsuelo ya que las empresas de minería tienen una concesión cuya titularidad no les confiere la propiedad de los mismos. Por lo que, es indudable que, al ponderar los beneficios de la actividad minera con el daño que pueda causar al medio ambiente, sólo se puedan realizar actos de uso del subsuelo

permitidos expresamente en el planteamiento, siendo, por lo tanto, necesaria la fijación expresa del área que se pretende reconocer, explorar o explotar para así prevenir la contaminación del ambiente y mantener el equilibrio ecológico, establecida en el artículo que se denuncia vulnerado.

"[…] manifestó que el inciso d) del artículo 75 de la Ley de Minería que establece (…) Descargar las aguas por los cauces existentes en el predio sirviente, siempre que las condiciones de los mismos lo permitan y se cumpla con las leyes de protección ambiental (…) vulnera el contenido del Artículo 128 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al permitir la descarga de aguas contaminadas en los cauces de los ríos, riachuelos y otros recursos hídricos que existan en el predio sirviente. […] esta Corte estima que el inciso d) del artículo 75 de la Ley de Minería impugnado, resulta lacónico al dejar únicamente la obligación de cumplir con las leyes de protección ambiental, toda vez que para poder cumplir con lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se debe incluir regulación para sistema de tratamiento individual y colectivo, programas que establezcan la prevención de la contaminación y su monitoreo, toda vez que de lo contrario no se cumple con el principio que el aprovechamiento de aguas, lagos y ríos para poder contribuir con el desarrollo de la economía, está al servicio de la comunidad. Por lo anteriormente manifestado, se declara procedente la inconstitucionalidad del inciso d) del artículo 75 de la Ley de Minería.

"El accionante encuentra que el enunciado '(…) en lo posible (…)' contenido en el artículo 81 de la Ley de Minería vulnera el Artículo 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala al aportar un elemento de discrecionalidad que depende exclusivamente del titular del derecho minero, las cuales deben cumplirse en tanto le sea posible al sujeto de la obligación, por lo que, lejos de perfeccionarse una obligación de coercibilidad propia de las normas jurídicas se constituye en una exigencia moral. Debe tenerse presente la gravedad

de las implicaciones de la actividad de minería para el medio ambiente y por la naturaleza, dichos recursos no los podremos recobrar, toda vez que el movimiento de tierras que involucran estas actividades, modifica el entorno natural. Esta Corte encuentra acertado el criterio del accionante, toda vez que el espíritu de la normativa de minería en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política de la República de Guatemala, es velar por la protección del medio ambiente, y no puede permitirse dejar a discreción del titular del derecho minero, evitar en lo posible el daño ya que la discrecionalidad posibilita la transgresión de la normativa ambiental. Es dable tener a cuenta que la normativa ambiental debe estar despojada de supuestos que justifiquen la consumación de acciones contaminantes, pues la regla debe estar inspirada en la prohibición total de la contaminación y no 'en lo posible' como señala el precepto impugnado. Por ello, tal texto legal debe ser declarado inconstitucional."

El expediente 36-2008, del 23 de junio de 2010, indica:

> "El Derecho Ambiental es de carácter preventivo; en ese sentido, tiende a evitar los daños que sobre el medio ambiente puedan operarse. Esta cualidad fue recogida por el constituyente al establecer en el artículo 97 de la norma fundamental, el deber del Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. (…)' Del citado precepto constitucional también se colige la garantía por virtud de la cual no debe desconocerse la incidencia que sobre el equilibrio ecológico tengan los propios procesos de gestión ambiental. […] el requerimiento de un estudio de evaluación de impacto ambiental es resultado de la noción preventiva que incardina el precepto constitucional citado en un principio, y cuya inobservancia configuraría agravio al derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico consagrado constitucionalmente. Vale

la pena puntualizar que el derecho al medio ambiente sano tiene como objeto tutelar los derechos a la vida, la salud y al equilibrio ecológico.

"En el caso sub judice, se ha establecido que la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán –impugnada-, previo a llevar a cabo los actos que se le cuestionan en amparo, agotó las gestiones administrativas relacionadas con los análisis y estudios de impacto ambiental, obteniendo autorización, por parte de las autoridades gubernamentales competentes en materia de medio ambiente para su realización. De esta manera, aunque su actuar causa al postulante las incomodidades que denuncia, sus actos no proceden de conductas arbitrarias o de hecho […] La desestimación de la acción no obsta a que, esta Corte exhorte al ente impugnado respecto de la forma de proceder en los actos propios de la ejecución de la actividad para la cual fue previamente autorizada, pues es necesario que a partir de la notificación del presente fallo o de que reinicie sus actividades, si éstas estuvieren suspendidas, implemente medidas de mitigación que impidan el deterioro del medio ambiente, en especial a los vecinos del lugar aledaño a la planta. De lo contrario, cualquier vecino, conforme al artículo 30 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, tendrá acción popular para denunciar ante la autoridad todo hecho, acto u omisión que genere contaminación, deterioro y pérdida de recursos naturales o que afecte los niveles de calidad de vida."

El 16 de febrero de 2010, en el expediente 2158-2009 se encuentra que:

"El derecho a la salud se relaciona con el derecho fundamental de todas las personas a la vida y a vivir con dignidad. Significa que las personas tienen derecho a gozar del nivel más alto posible de salud, pero no se limita sólo a ello […] Una vivienda segura, un medio ambiente limpio, una alimentación adecuada e información correcta sobre la prevención de enfermedades son las bases de una vida saludable. […] El Estado guatemalteco, en la Constitución Política de la República ha reconocido que el goce de la salud es un

derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna […] Para cumplir con el mandato del legislador constituyente, las autoridades estatales han trazado una serie de políticas públicas, entre la que podemos reconocer, por ejemplo, la firma y ratificación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco […] El objetivo del Convenio mencionado es 'proteger a las generaciones presentes y futuras de las devastadoras consecuencias sociales, medioambientales, económicas y para la salud del tabaquismo y la exposición al humo de tabaco' […]."

El 11 de agosto de 2010, el expediente 3102-2009, indica:

"La acción preventiva estatal tiene como finalidad evitar el deterioro ambiental por medio de diversos instrumentos de protección, entre los que se encuentran el sometimiento a autorización administrativa de las actividades con incidencia ambiental […] si bien, para la ubicación del vertedero se observó en un principio lo requerido por las autoridades administrativas estatales atinentes a la materia ambiental, se advierte que las condiciones ambientales en el vertedero han variado, de manera que actualmente el basurero se encuentra funcionando sin llenar los requisitos sanitarios respectivos adecuados para evitar contaminaciones, lo que conlleva violación del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano. […] esta Corte advierte que en la actualidad las actividades relacionadas con el proyecto provocan deterioro ambiental, causando agravios a la entidad solicitante y al medio ambiente y, en consecuencia, lesiona derechos fundamentales garantizados por la Constitución que ameritan el otorgamiento del amparo pedido."

Y, el 16 de agosto de 2011, el expediente 1397-2011 proclama:

"[…] el Estado no solo debe limitarse a prevenir el daño al medio ambiente mediante la emisión de leyes, sino que es ineludible el ejercicio positivo en tomar acciones para preservarlo y evitar que otros lo destruyan […] la defensa legal del medio ambiente es un derecho legitimado en la conceptualización general

de que el ambiente es de interés común y, en el ámbito atinente a que los derechos colectivos gozan de un amplio aspecto de legitimación para requerir su conservación y reclamar los daños que le fueran ocasionados; es más el derecho ambiental se ha caracterizado por dos factores innovadores para la ciencia jurídica: el factor de evidencia científica y el factor de un enfoque multidisciplinario […]" lo que encuentra soporte en los artículos constitucionales citados y lo que para el efecto establece la Declaración de Rio de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo del año mil novecientos noventa y dos (1992), de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en cuanto el principio precautorio el cual indica que cuando exista un peligro grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá postergarse la adopción de medidas eficaces de la Jurisprudencia "[…] en cuanto el principio precautorio el cual indica que cuando exista un peligro grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá postergarse la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente; asimismo, lo relacionado en el principio de 'quien contamina paga', al cual hace referencia el citado documento señalando que las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamine debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, siendo importante también el interés público y no distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales."

Es evidente que la CC ha dado varias sentencias reconociendo que en la Constitución la Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente y en otra legislación y reglamentación ambiental y de "recursos" naturales existentes y en los Tratados Internacionales sobre el tema aprobados por el Congreso de la República hay suficientes normas, articulados, y otros instrumentos legales, administrativos y operativos para garantizar que hay jurisprudencia sobre el derecho natural y humano a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado y perdurable en Guatemala, que

desafortunadamente se degrada por la falta de una bioética nacional, expresada en valores y principios que ven a la Naturaleza y al Ambiente como repositorio de todo tipo de contaminaciones y descartes.

La realidad actual está representada por un "modelo de desarrollo extractivista y de descarte" que deterioro y degrada los bienes naturales y servicios ecosistémicos y ello continúa disminuyendo la calidad ambiental y el acceso a un ambiente insano, inseguro, injusto, ecológicamente desequilibrado e insostenible que aumenta todas las vulnerabilidades y riesgos que también son potenciadas por el cambio climático acelerado y la variabilidad climática ampliada, expresados en menores niveles y calidades de vida de la mayoría de los guatemaltecos, en el mantenimiento de una población empobrecida y miserable, en mayor inseguridad alimentaria y finalmente en el aumento de las tensiones sociales, violencia y economía del delito. A continuación se mostrará el estado de los bienes naturales y su relación con el acceso a un ambiente sano.

El acceso a un ambiente sano y las vulnerabilidades expresadas en el territorio, ecosistemas y paisajes

Principales vulnerabilidades físicas

Ubicación geográfica

Para conocer la vulnerabilidad y los riesgos naturales de Guatemala, hay que conocer su ubicación geográfica y orígenes. El país está ubicado en tres placas tectónicas: Norte América, Caribe y Cocos, lo que ocasionó subducciones y cabalgamientos entre las mismas, generando fallas, relieves, cordilleras de dirección predominante este–oeste y alturas de 0 a 4,220 metros sobre el nivel del mar y paisajes sedimentarios, metamórficos y volcánicos que permiten la generación de excelentes bienes naturales y servicios ecosistémicos en cantidad y especialmente una biodiversidad incomparable, poco conocida. Guatemala comprende un área de 108,889 Km^2 y 402 Km de línea de costas 148 Km en el litoral Atlántico y 255 km en el litoral Pacífico (Iarna e IIA. 2004: 167). La subducción de la Placa de Cocos debajo de la del Caribe produjo un volcanismo datado hace 14 millones de años, siendo

el origen de la cordillera volcánica. Tres grandes calderas se formaron en la región de Atitlán desde esas fechas y una cuarta, hace unos 84,000 años (Oregons State University. Volcano World. 2016: 1) que produjo la actual caldera la cual dio origen a depósitos de piedra pómez de hasta centenares de metros de espesor, situación que devastó en gran medida la diversidad biológica presente en esa zona.

Por un lado los eventos volcánicos cubrieron de tefra, cenizas y arenas volcánicas los altiplanos centrales y formaron el pie de monte y la llanura costera del Pacífico. La conexión entre Norte y Sur América se cerró y abrió desde hace unos 22 millones (Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales, 2011: 1) en Panamá, lo cual se pudo corroborar en las excavaciones realizadas para ampliar la vía interoceánica, que comenzaron hace tres años, cerrándose definitivamente hace unos 3.5 millones de años, lo que cambió la circulación oceánica y atmosférica del planeta (STRI, 2011: 1). Se ubica entre dos regímenes y sistemas oceánicos (Atlántico y Pacífico), con vientos predominantes alisios provenientes de la Zona de Convergencia Intertropical de los Alisios. De igual manera otros factores importantes de señalar que ocasionan impactos son los efectos medioambientales y climáticos de El Niño y la Niña los cuales se están convirtiendo en un proceso difícil y complejo de abordar para la comunidad científica debido a su recurrencia cada vez menos lineal. Asimismo en la ruta de huracanes y tormentas tropicales de los océanos Atlántico y Pacífico, sujeta al Fenómeno ENOS, a las corrientes de chorro mesoamericanas y a la corriente del Golfo de México, que nace en la Guayanas.

Guatemala es parte de este istmo estrecho que sigue funcionando como corredor biológico, marítimo y cultural y por ello tiene una megadiversidad biológica, mayoritariamente desconocida e irresponsablemente se está perdiendo por la acción antropogénica extractiva e irracional. Esta actividad tectónica, volcánica, tormentosa y ciclónica, con fenómenos naturales recurrentes y que descargan o liberan su energía súbitamente, han modelado y generado un relieve con ecosistemas muy productivos, enriquecidos y con excelentes cantidades y calidades de bienes naturales y servicios ecosistémicos para dar acceso sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable a la

biodiversidad, incluyendo las poblaciones humanas y lograr un desarrollo humano transgeneracional de calidad, buscando el bien común y la felicidad.

Sin embargo, por nuestra incomprensión de la riqueza natural de este patrimonio nacional y nuestra estupidez y desatino, hemos hecho que estos bienes y servicios se conviertan en espacios y territorios cada vez más vulnerables para la habitación y vivencias humanas, así como una gran vulnerabilidad adicional por la intensificación de la ocupación desordenada y abusiva del territorio, generando vulnerabilidades y riesgos intensivos que se magnificarán, intensificarán y multiplicarán por los impactos y efectos negativos del cambio climático rápido (CCR), así como por la creciente degradación socioambiental, especialmente la contaminación de todo tipo.[1] El ambiente actual se ha convertido en uno insano, inseguro, injusto, desequilibrado ecológicamente, inestable y de decreciente calidad para la habitación y vivencias humanas y es la mayor vulnerabilidad y el mayor riesgo que tiene el país, y será hasta que se tenga una bioética nacional que permita revertir este proceso.

Por ello, se considera que "Guatemala: es uno de los 10 países con mayor riesgo por el cambio climático. Esa afirmación trajo el presidente de la Plataforma intergubernamental para el Cambio Climático[2] a tierras guatemaltecas" (Mesa Nacional de Cambio Climático-Guatemala, 2010: 1). Estar dentro de estos diez países significa que la vulnerabilidad del país es creciente a las amenazas de inundaciones, tormentas, sequías, terremotos, incendios forestales y deslizamientos de tierras, de los cuales ya se ha vivido y muchas de ellas dependen de variables independientes. Guatemala para el periodo 1994n - 2013 según el índice de riesgo ocupa los lugares 9 y 10 (Germanwatch. Global Climate Risk Index, 2015. Tabla 1: 6).

1, El autor, en comunicación personal en la Conferencia COP 14 (14ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas) Poznan (Polonia), 2008.

2. Señor Rajendra Pachauri, que fuera director del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU quién comentó en entrevista sobre la situación de Guatemala de forma general y sobre la vulnerabilidad que vive el planeta.

Bienes naturales y servicios ecosistémicos

Bien natural-biodiversidad

Su ubicación geográfica, un régimen climático bi-marítimo y un relieve montañoso de origen heterogéneo ha permitido que Guatemala sea uno de los 19 países declarados como megadiversos del planeta y el de mayor diversidad biológica y cultural en el istmo centroamericano. Esta biodiversidad es el mayor reservorio natural y económico del país, incomparable con cualquier otro, cuyo valor es decenas o centenas mayor que la totalidad de los bienes naturales y servicios ecosistemas en Guatemala y, a la vez, es el de mayor riesgo y el más vulnerable ante el CCR y VCA tanto como un bien natural como por sus servicios ecosistémicos gratuitos y permanentes para la satisfacción de los derechos humanos vitales, como la alimentación, nutrición, el acceso al agua, abrigo, vestuario, movilidad, excelente calidad ambiental y otros anteriormente mencionados para los 15.7 millones de guatemaltecos. Históricamente, hay evidencia que parte del territorio guatemalteco ha sido un refugio biótico, especialmente en el Pleistoceno, debido a las acometidas de las últimas cuatro glaciaciones continentales y con el cierre del pasaje entre los dos océanos. Por esa dinámica geográfica y glacial, parte de la biota de Norte y Sur América emigró y evolucionó en lugares relativamente más estables a la variabilidad climática y a la orogénesis, como sucedió con la parte Noroeste de Mesoamérica – Guatemala y Chiapas- , activando más la evolución, selección natural, mutaciones y la diversidad biológica, con una oferta mayor de cultivares para su domesticación y también como centro de origen y difusión de flora y fauna. (C. O. Sauer, Berkeley, 1952: 58-62).

Estos bienes naturales y servicios ecosistémicos han proporcionado numerosas especies que se han domesticado para el bienestar y progreso de la humanidad, desde hace más de 8 mil años. Sin embargo, esa megadiversidad la hace en sí muy vulnerable al CCR y especialmente a la ampliación de variabilidad climática que incide en la rapidez de adaptación y de la erosión genética, así como con otros grandes riesgos derivados de la escasez de conocimiento científico básico y de los sesgos sectarios de los partidos políticos sobre el CCR que lo perciben erróneamente como una adicionalidad del orden humano,

y la realidad es que este orden perdió su equilibrio, conexión y armonía con el orden natural, principalmente por la ambición, codicia, impunidad y desenfreno de las élites de poder político, militar y económico que aún no creen que el CCR y la VCA les afectará sus patrimonios natural, cultural y construido y por la economía del delito que crece por la corrupción de las instituciones del Estado y de la sociedad civil y ahondan el irrespeto total a la Vida y a los bienes naturales y servicios ecosistémicos.

Es de resaltar que Guatemala ocupa el primer lugar en endemismo a nivel centroamericano, ya que más del 13% de especies regionales se localizan en el país (Conap, 2015: 7); sin embargo, el 15% de las especies de flora son las más amenazadas. Para el 2006 un 18.2% de las especies estaban en peligro de extinción (Iarna, 2012; cuadro 12: 118). Estos indicadores muestran que debemos cuidar más la biodiversidad y darle el valor como bien natural y social, debido a que cualquier especie es importante por sus cualidades intrínsecas, medicinales, alimenticias, texturales, higiénicas y otras. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia advierte que "la principal amenaza a la diversidad biológica es la deforestación, la cual afecta la integridad de los ecosistemas y de las especies mismas, tanto por su eliminación directa como por la destrucción del hábitat" (Segeplan, 2010: 4). "En los últimos diez años, la destrucción, degradación y fragmentación de los ecosistemas naturales se ha incrementado de manera sustancial, generando un entorno totalmente desfavorable para la permanencia de la biodiversidad en el tiempo" (Iarna, 2012: 128). Esta pérdida de la biodiversidad y el porcentaje señalado es un indicador del deterioro de un ambiente que fue sano, seguro y dinámico, y que aportó con este gran número de especies para beneficio de la humanidad.

Con la buena calidad ambiental desde la última glaciación continental y la sanidad existente, Guatemala y el Sur de México continuaron haciendo invalorables contribuciones a la alimentación, nutrición, salud, combate de enfermedades y proveyendo un bienestar a la humanidad a través de la flora domesticada, las docenas y/o centenas de variedades de maíces y fríjoles, bledos, apazotes, cacaos, papayas, izotes, pitos, pacayas, zapotes, chirimoyas, mameyes, pitahayas, nopales, tunas, moras, xátes, xamat, quiletes, zarzaparrillas,

pericón, laurel, loroco, calabazas, chiles, camotes, yucas, aguacates, jocotes, anonas, granadillas, cháca, ramón y otros (León, 2011: 6-12). Una de las principales fuentes de alimento para la cultura Maya fue el chan (salvia hispánica) que conjuntamente con el bledo o amaranto constituían una fuente importante de proteína (Conap, 2010: 5); además, se identifican y reportan más de 18,300 especies de flora y fauna identificadas y registradas (*Op. Cit.*: 5).

Pero desde el punto de vista evolutivo, esta cantidad es muy pequeña, debido a que se ha identificado mayoritariamente lo que pesa más de 5 gramos y es visible. Hay muy escasa taxa para la biota pequeña y microscópica, que es donde está la verdadera megadiversidad de Guatemala y de un inconmensurable valor genético y económico, la que debería estimarse en decenas o cientos de miles de especies que se están extinguiendo aceleradamente por falta de voluntad política estatal y de los centros de investigación, especialmente universitarios. Esta pérdida y erosión de la biodiversidad es la mayor pérdida patrimonial, genética y económica del país. Significa docenas o cientos de veces los ingresos de la minería y el petróleo.

La importancia del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), que maneja el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap) para que en sus áreas se mantenga los bienes naturales y servicios ecosistemas sanos, seguros, justos, ecológicamente equilibrados, dinámicos y perdurables, es fundamental para el DHT y el futuro del país, ya que este tiene un mínimo de "diez regiones fisiográficas, nueve biomas, catorce ecoregiones, 66 ecosistemas (41 naturales y 25 con intervenidos con actividades antropogénicas) y catorce zonas de vida" (Conap, 2008: 223), que se reitera que es el bien natural de mayor valor social, ambiental, cultural y económico, muchas decenas o centenas más que todos los otros bienes naturales, y es el facilitador a un ambiente sano y seguro.

La biodiversidad, como bien natural, está ligada indisolublemente a la cadena alimenticia humana, ya que de ella provienen las proteínas, aminoácidos, vitaminas, aceites, grasas y todo lo necesario para el desarrollo físico, mental, psicosomático y también para bien vivir sano y seguro. Lo que se observa en las campus e instalaciones universitarias de la Usac, especialmente en

el central, muestra que una buena parte de la comunidad universitaria está mal alimentada y nutrida (principalmente estudiantes y trabajadores), otra parte tiene sobrepeso y gordura (principalmente profesores y personal administrativo), y ambas están sujetas a una oferta y acceso de comida tipo chatarra y/o rápida, saturadas de grasas y aceites en frituras de carnes y vegetales y con bebidas azucaradas y coloreadas embotelladas y a un costo alto tanto económico como para la salud, principalmente en los alrededores. Dentro de las instalaciones universitarias, existe una oferta alimenticia similar pero con pequeños restaurantes y champas, donde la falta de higiene y de agua saludable es obvia. Esta grave situación le compete resolverla a las autoridades universitarias, después de realizar una investigación detallada sobre el tema. El acceso a una alimentación e hidratación sana y segura es un derecho natural ineludible, debido a que las demás funciones vitales orgánicas dependen de la alimentación y nutrición.

Lo que ocurre en la comunidad universitaria es un reflejo de la situación de la cadena alimenticia y nutritiva de Guatemala. El 1 de marzo de 2013, el periodista Eder Juárez, en su artículo "Entre la obesidad y desnutrición", escribió: "el Ministerio de Salud indica que el 21% de los adultos son obesos y 39% más tienen sobrepeso, lo que se advierte como una situación de alto riesgo para el 60% de los guatemaltecos mayores de edad que no realizan ejercicio y mantienen hábitos alimenticios que pueden ser peligrosos. Esta complicada situación se encuentra en contraposición al problema severo de desnutrición crónica, con una prevalencia del 49.8% en los niños menores de cinco años y que cobra cientos de vidas cada año" (*La Hora*, 01/03/,013).

Bien natural agua

La interacción entre la población, biodiversidad, cadena alimenticia y el agua es inseparable. Si el acceso al agua es malsano e inseguro, esta interacción se deteriora y pone en alto riesgo el acceso a un ambiente sano y seguro. La dotación física del agua en el territorio es abundante pero diversa. Guatemala tendría entre el 3% y el 4% de su territorio en humedales por su régimen y fluctuación estacional y anual (Ferraté, 2012). Existen unos 717 lagos, lagunas y lagunetas y 23 de ellas mayores de 1 Km^2, siendo las más importantes en km^2: Izabal (590), Atitlán (131),

Petén Itzá (99), El Golfete (62), Lago de Güija (45, a Guatemala le pertenece un tercio), Amatitlán (15.2), Yaxhá (15), Ayarza (14), Bujajal (8.24), Petenchel (6.25), Ipala (5.9), Lachuá (4), Yolnabaj (3.8) y el embalse de Chixoy (140) (Insivumeh, 2015: 2 y 3).

Desafortunadamente, en los últimos cien años el bien agua ha perdido su excelente calidad ambiental, seguridad sanitaria y algunas de ellas están en proceso de eutrofización, como es el caso de los lagos y lagunas de Amatitlán, Atitlán, Peten Itzá, Lago de Guija y muchas más que ya no tienen las condiciones para proveer un ambienta sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable.

Los ecosistemas y bienes y servicios hídricos se pueden agrupar en 14 unidades ecológicas de drenaje que albergan 204 sistemas ecológicos fluviales en 56,208 kms^2 de sistemas lóticos y 19 sistemas ecológicos lénticos o lacustres, ya descritos. Nuestro espacio marino se encuentra inmerso en dos reinos: Pacífico tropical oriental y Atlántico tropical (Caribe); en dos provincias: Pacífico oriental y Atlántico noroeste tropical, identificándose solamente dos ecoregiones marinas: Chiapas-Nicaragua y Caribe occidental. En Guatemala, con base en análisis batimétricos y geomorfológicos submarinos, se han identificado unos 37 hábitats marinos-bénticos diferentes (Conap, 2010: 7). Lo trágico es que con este gran patrimonio natural hídrico, la mayoría de los cuerpos de agua dulce y las costas están contaminadas crecientemente y son repositorios de todo tipo de desechos sólidos y líquidos lo que ya limita el acceso al bien agua en el país, que es también un derecho natural inalienable.

En la Política Nacional del Agua (PNA) presentada por el Gabinete Especifico del Agua (PNA/GEA, 2011: 1), "indica que derivado del análisis de los balances anuales de disponibilidad hídrica elaborados por el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh, 2006 y 2009) y por el programa del Plan Maestro de Riego (Plamar), permite estimar que el país cuenta con una disponibilidad de 97,120 millones de m^3 anuales de agua (Segeplan, 2006 y 2006a); se estima que las aguas subterráneas representan alrededor de 33,699 millones de m^3 anuales de agua (Insivumeh, 2009). La disponibilidad total anual equivale a una cantidad siete veces mayor que la establecida como límite de riesgo hídrico

de acuerdo con el estándar internacional de 1,000 m^3 / habitante/año (Segeplan, 2006; Marn *et al*, 2009). Del volumen total de agua disponible anual se estima que sólo se aprovecha cerca de 9,700 millones de m^3 que equivalen al 10% de dicho total. Sin embargo, la cantidad de agua disponible estimada del mes más seco del año es aproximadamente 4,800 millones de m^3, que se distribuye naturalmente de forma irregular en 3 vertientes y 38 cuencas (Segeplan, 2006 y 2006a) provocando estrés hídrico tanto en el altiplano oriental como en el altiplano central occidental, la costa sur y el norte de Petén, pues las demandas de agua son superiores a la oferta estacional (Iarna e IIA, 2006)". (PNA/GEA, 2011: 2).

En la misma política "….se considera que la demanda anual llegará a duplicarse en el año 2025. Por ello, se estima que esta gran disponibilidad de agua a escala nacional y anual es `teórica` porque de hecho no se satisfacen todas las demandas a escala local y mensual. Esto se debe a múltiples factores tales como la variabilidad espacio temporal del clima, la influencia de la topografía y ubicación de las poblaciones respecto a la accesibilidad de las fuentes de agua, pero especialmente se debe a la ausencia de un sistema nacional, institucionalizado, de gestión y gobernanza del agua con actividades planificadas, coherentes y coordinadas (Andreu, 1993; Azpurúa y Gabaldón, 1976; Colom *et al*, 2010). Se estima que las características principales de la disponibilidad y uso del agua en Guatemala son:

1. Los usos actuales han comprometido el caudal que naturalmente escurre por vertientes, nacimientos, ríos y lagos -agua superficial.

2. El agua aprovechada en general se refiere a la posible de derivar dentro de una misma propiedad o entre varias cuyos dueños están dispuestos a permitir servidumbres de acueducto voluntarias.

3. El aprovechamiento de las aguas subterráneas se incrementa conforme las fuentes superficiales se hacen más escasas (Segeplan, 2006). Como elemento del ciclo hidrológico, el agua circula permanentemente y para aprovechar el caudal técnicamente posible Guatemala necesita intervenir el ciclo, como se hace en países desarrollados, mediante medidas y obras de regulación para almacenar

y transportar agua y para laminar su flujo y disminuir amenazas. El índice estacional de almacenamiento del país es del 1.5%, que equivale a cerca de 475 millones de m^3 de agua de los que la presa de Chixoy representa el 96% (Segeplan, 2006); entre otras razones, la capacidad de almacenamiento está afectada por la deposición de sedimentos en los embalses (Andreu, 1993; Azpurúa y Gabaldón, 1976)" (PNA/GEA, 2011: 1 y 2).

El bien agua va a ser afectado por el cambio climático rápido y los modelos matemáticos de escenarios climáticos para Guatemala muestran que para 2030, 2050, 2070 y 2080 habrían crecimientos de temperatura que serían de 1, 1.43, 2.10 y 2.67 grados celsius (Escenario de bajas emisiones de GEI) y entre 1, 2, 2.93 y 4.73 grados celsius (Escenario de altas emisiones de GEI) (Cepal, 2011, Cuadros 1,9 y 1.10: 41). La precipitación pluvial para esas mismas fechas y escenarios bajaría de -0.60, -0.10, - 3.33 y – 7.23 y de -1.33, -122.73, -14.17 y 26.80, respectivamente (Cepal, 2011, Cuadro 1.11 y 1.12: 43). Consecuentemente, el balance hídrico de Guatemala tendría menor disponibilidad para el DHT, debido a la reducción de lluvias y a una mayor evapotranspiración, causando estrés hídrico a la diversidad biológica y acelerando el proceso de selección natural y mutación de las especies por la intensidad de los cambios, medidos en tiempos evolutivos. Esto significa el deterioro de la calidad ambiental y de las condiciones de sanidad del ambiente actual y limitaría más el acceso al agua sana y segura.

Por otra parte, para fines de ocupación inteligente y ordenada del territorio; diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura física y servicios públicos y para la planificación y ordenamiento territorial, ya no se pueden utilizar promedios en los balances hídricos promedios para el diseño de infraestructura debido al incremento de la variabilidad climática y especialmente al impacto y efectos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos derivados del ENOS, de los cambios en la corrientes de chorro, de los huracanes del océano Atlántico y a que los fenómenos del CCR no son lineales. Por ello, la infraestructura y servicios se deben diseñar con los máximos de los balances hídricos locales y construir construcciones robustas, resistentes e inteligentes.

Bien natural bosques

Los datos derivados del mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y Dinámica de la cobertura forestal 2006-2010 y los datos del Iarna, 2,012, son básicamente los mismos. En 1950 existían 69,743 kms^2 de bosques, equivalentes al 64% del territorio y en 2010, 37,226 km^2, el 34% (Gimbot/ Conap *et al*, 2012: 35), lo que significa una pérdida de 32,517 kms^2 en 60 años, lo que proyectado indicaría que para el 2050 podría perderse alrededor de dos tercios de los bosques naturales, estimación realizada por el autor de este documento.

Si se mantienen los frentes de deforestación asociados a la construcción de caminos de penetración, principalmente para reconocimientos y exploraciones mineras y petroleras; si continúa el avance de la frontera agrícola, el uso de la leña y una serie de actividades asociadas a la economía del delito (invasiones de tierras para deforestar y convertirlas en pastos y después venderlas a personas inescrupulosas, apropiación de inmuebles, minería y petróleo que pagan 1% de regalías de acuerdo a la "ley", pistas clandestinas para todo tipo de trasiego ilícito, extracción ilegal de madera, contrabando y otras), estas generarían más vulnerabilidades y riesgos para mantener el equilibrio ecológico y la armonía entre los órdenes natural y humano y, por ello, ya existen severas limitaciones para tener acceso a un ambiente sano, seguro y perdurable. Geográficamente, los departamentos más afectados son Petén, Izabal, Quiche, Huehuetenango, San Marcos, Alta Verapaz y Jalapa.

Como se estimó, para el 2010 la cobertura forestal para Guatemala fue de 37,226 kms^2 equivalente a un 34% del territorio, resaltándose que el 54% de la cobertura boscosa total del país se localiza en áreas protegidas en los 33,801 kms^2 del Sigap, con una deforestación neta estimada para el período 2006-2010 de 38,597 ha/año y mayoritariamente fuera del Sigap (Gimbot/Conap et al. 2012: 35). Esto representaría una deforestación neta horaria de 4.41 has/hora que equivale aproximadamente a 6.78 campos de fútbol de 65,100 metros (.65ha) para el 2010 y para el 2016 podría estar en los 8 campos de fútbol, lo que genera más riesgos y vulnerabilidad de los patrimonios señalados por los impactos y efectos negativos asociados al CCR y la VCA y menos acceso a los productos y frutos del bosque. Para estimar la pérdida anual de bosques, el Instituto Nacional de

Bosques (Inab) calculó la tasa anual de deforestación bruta que es de aproximadamente de 132,137 hectáreas anuales (Inab *et al.*, 2012: 8). La pérdida horaria bruta de deforestación sería de 15.084 has brutas/ hora equivalentes a unos 23.2 campos de futbol para el 2010 y probablemente uno 25 estadios para el 2016.

Por otra parte, el volumen de bosque es de 141. 8 m^3/ ha. (Inab *el al.* 2003: 45.). La deforestación anual bruta en m^3 es de 18.737,027 m^3 y si el precio de m^3 de bosque en pie se estima en base del precio mínimo de la leña es equivalente a Q100/ m^3, lo que daría una pérdida económica anual de Q1,873.702,700.

El Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Uso de la Tierra (Gimbot) conformado por científicos de UVG, Conap, Maga, Marn, Fausac e IGN Mapa de Bosques y Uso de la Tierra 2012 elaboraron el Mapa de Cambios en Uso de la Tierra 2001 – 2010 para estimación de emisiones de gases de efecto invernadero y el mapa de bosques y uso de la tierra 2012, indica que la distribución porcentual del territorio del país se divide en: 1.28% asentamientos humanos; 38.10% territorios agrícolas desglosados en 11.09% agricultura anual, 11.34% agricultura permanente, 15.17% pastizales y 0.5% zonas agrícolas heterogéneas; 33.74% bosques; 23.48% con vegetación arbustiva y/o herbácea; 0.33% espacios abiertos sin o con poca vegetación; 0.98% zonas de humedales; 1.64% cuerpos de agua y 0.45% del territorio nacional no clasificados por efecto de nubes o sombra. El análisis de los cambios en el uso de la tierra en el período 2001-2010 refleja que 3.122,830 hectáreas de tierras forestales se han mantenido como tal, lo que representa aproximadamente el 29% del territorio nacional, mientras que la pérdida de bosque ha sido estimada en 1.034,622 hectáreas, principalmente en la transformación a tierras agrícolas y pastos. También ha habido ganancias en cobertura forestal, por un total de 549,699 hectáreas, lo cual equivale a decir que el 5.08% del país ha revertido a ser bosque.

Gimbot muestra que la pérdida neta en el contenido de carbono para los cambios en los usos reportados en el territorio nacional para el período 2001-2010 es de 46.4 millones de toneladas de carbono. Esto resulta de la diferencia entre una captura de

5.6 millones de toneladas de carbono por regeneración de bosques y aumento de áreas con vegetación y una emisión de 52.0 millones de toneladas en áreas donde el bosques y/o la vegetación natural se perdió. La pérdida neta de carbono almacenado es de 31.9 millones de toneladas para el período 2001-2006. En el segundo período evaluado 2006-2010 esta pérdida se reduce a más de la mitad con un valor de 14.5 millones de toneladas de carbono" (Gimbot, 2014: 16).

Los bienes naturales y servicios ecosistémicos forestales son la mejor defensa y una de las más económicas y probadas medidas de adaptación y mitigación contra los impactos y efectos negativos del CCR y la variabilidad climática ampliada a nivel nacional, continental y planetario, tanto por sus funciones orgánicas (evapotranspiración, "embalses de agua", diversidad biológica, fotosíntesis, cultivares, medicamentos, proteínas, grasas, aceites, alcoholes, fibras, venenos, drogas médicas, esparcimiento, mantenimiento de temperatura, formación de suelos, áreas de recargas, O2 y muchos otros servicios), como por la protección física de fenómenos naturales, tanto de liberación lenta como rápida de energía y son la esencia para el amortiguamiento y disminución de los mismos, incluso aquellos que han sido alterados sustancialmente por el orden humano que impulsa un avance de la frontera agrícola, deforestación y degradación de los bosques y biodiversidad, demanda de leña para uso doméstico y de madera para la construcción de infraestructura y servicios y demandas industriales de biomasa. Si los servicios de la biodiversidad y de los ecosistemas forestales y de diferentes bosques que forman son de excelentes calidad, alta resiliencia y apropiados para un uso constante, el acceso a un ambiente sano, seguro, perdurable y dinámico se prolongará indefinidamente. Los datos de deforestación histórica y las proyecciones hacen que el futuro de los bosques de Guatemala sea insano, inseguro, ecológicamente desequilibrado y que su uso y manejo continué siendo crítico para accesar a un ambiente sano.

Bien natural suelos

La relación entre la cobertura vegetal y los suelos es muy importante. La deforestación acelera los procesos erosivos y la sedimentación. La erosión natural bajo cobertura vegetal natural puede alcanzar las 0,03 toneladas/ha/año y puede llegar

a 90 bajo cultivo o a 138 en suelo descubierto. La erosión incrementa la carga de sedimentos de los ríos que los deposita en su plano inundable y en su canal lo cual eleva el nivel del cauce y facilita su desbordamiento (Márquez, 2009: 2). La erosión geológica natural estimada para la Finca Las Mercedes, Zona 16, Ciudad de Guatemala en el periodo 2003-2007, varía de 1 a 6 ton/ha/año con una buena cobertura vegetativa, incluyendo pendientes hasta del 16%. Otra información indica que Guatemala pierde hasta 299 millones de m^3/año de suelo erosionado por prácticas agrícolas convencionales (Iarna, 2012: 159).

El valor de los bienes naturales y servicios ecosistémicos es enorme, constante e inapreciable. Si al bien le damos una connotación economicista y lo llamamos "recurso natural" lo transformamos en una mercancía a la cual se le da un precio que está muy distante del verdadero valor de bien natural. En la gráfica 30 del Compendio Estadístico Ambiental de Guatemala, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (Ine, 2014: 101) "…se presentan los costos anuales de erosión para cada ecorregión, el cual en conjunto asciende a Q 1,150.038,981 a precios constantes del año 2003". La misma fuente indica que el costo de la liberación de carbono arriba y abajo del suelo en áreas deforestadas es de Q 1,769.386,767 anuales a precios constantes de 2003 (Ine, 2014: 102). La suma de estas cantidades equivale a Q2,919.875,748 anuales, o sea Q 2.9 millardos anuales de pérdida de bienes naturales y servicios ecosistémicos y, consecuentemente, es una deterioro de la calidad ambiental y del acceso a un ambiente sano, seguro, justo y perdurable. Esta estimación se considera muy baja por el autor, debido a la siguiente información.

La estimación anual de la erosión antropogénica para Guatemala es de unas 148.519,973 toneladas/año (Iarna; 2009, Cuadro 5: 56). Esta pérdida es de suelos mayoritariamente superficiales, con nutrientes y materia orgánica y gran potencial productivo, el que tiene un precio mínimo de mercado de Q 150/ton en cualquier vivero de plantas, a nivel nacional. Esto, implica una pérdida económica anual y acumulativa aproximada de Q 22,278.000,000 (equivalente al 31% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en 2015). Esta pérdida se incrementaría sustancialmente con la intensidad

prevista de los fenómenos hidrometeorológicos por el CCR y el incremento vegetativo de la población. Si se toman en cuenta estos costos el crecimiento económico de Guatemala es negativo y especialmente se reduce la biocapacidad y aumenta la huella ecológica del país y disminuye la calidad ambiental y el acceso a un ambiente sano. Por lo anotado, el acceso al bien suelo es menor relacionándolo al incremento poblacional y a la pérdida por erosión, haciendo hincapié que no se ha estimado la pérdida de nutrientes del suelo. Esta situación afecta la seguridad e independencia alimentaria de Guatemala.

Bien natural aire

La red de monitoreo de calidad del aire del Insivumeh para Guatemala está integrada por un centro de recolección de datos, ubicado en el Centro Nacional de Pronósticos (CNP) en las instalaciones de Insivumeh y 4 estaciones remotas ubicadas en diferentes departamentos del país: Radio Sonda, Ciudad de Guatemala; estación Labor Ovalle, Olintepeque, Quetzaltenango; estación Concepción, Escuintla; estación Puerto Barrios, Izabal (Insivumeh, 2010: 1). Esta red es muy pequeña y la instrumentación es de limitado alcance.

La población guatemalteca, principalmente la urbana, siente la cotidiana contaminación del aire, especialmente en el gran área metropolitana de Guatemala, así como en Quetzaltenango y Escuintla, que son las tres ciudades que se siguen deteriorando debido al incremento de sustancias contaminantes, afectando severamente la salud y el ambiente. Las fuentes principales de contaminación son un parque automotor viejo, deteriorado y creciente y el parque industrial, así como los incendios forestales, las quemas de basureros, la generación con hidrocarburos para la producción de energía eléctrica y la disposición de desechos sólidos y líquidos que no cuentan con las medidas indispensables para evitar la contaminación. Los escapes d las camionetas de la mayoría del transporte urbano y transurbano "fumigan" con humos, óxidos de carbono y materia particulada el sistema respiratoria de parte de la población. La responsabilidad de este deterioro creciente es principalmente de las municipalidades que conocen el problema y lo tratan con irresponsabilidad e indiferencia. Se resalta que el Laboratorio de Monitoreo de la Calidad del Aire de la Usac es la entidad que viene realizando desde el 1994,

el monitoreo de los contaminantes atmosféricos y ha establecido los criterios y estándares sobre contaminación, basados en la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre partículas totales en suspensión (PTS) mayores de 10 micras, fracción PM-10 (menores de 10 micras), los dióxidos de carbono y azufre (N02 y SO2) y la lluvia ácida.

Al igual que en años anteriores, los puntos localizados en las zonas de alto tráfico vehicular, mostraron los resultados más elevados respecto a los estándares citados, que se rebasan frecuentemente, especialmente el NO2, siendo el mayor en el área de la Calzada San Juan. Como dato base, los resultados obtenidos en el año 2011, el 35% de los estándares sobrepasó el valor guía (Concyt, 2014: 42-44, y Oliva, 2010, tabla 3: 3).

Algunas mediciones muestran valores que indican que hay lluvia ácida, especialmente en los meses de marzo (época seca) y julio (época lluviosa), lo cual es un indicativo de que en ciertas épocas del año la lluvia ácida cae sobre Guatemala. Lo anterior significa que existen emisiones significativas de óxidos de nitrógeno y óxidos de azufre, los cuales son los precursores de la lluvia ácida.

"En términos generales todos los gases de efecto invernadero (GEI) muestran incrementos netos en sus emisiones aunque no uniformes" (Iarna, 2009: 164).

Se estimó que las enfermedades las infecciones respiratorias agudas, neumonías y bronconeumonías generaron hasta el 19% de las muertes en Guatemala y el 25% de los casos de morbilidad general, siendo los niños los más afectados. Una de las principales causas es la contaminación atmosférica, en especial, la causada por la presencia de partículas finas (PM10) originadas principalmente por la combustión de productos derivados del petróleo y carbón vegetal en actividades industriales, domésticas y de transporte, aunque también es relevante el dióxido de azufre originado por el parque automotor diésel y las actividades industriales que utilizan como combustible diésel y bunker. El área con mayor incidencia de estas enfermedades es el área metropolitana de Guatemala. Según las estimaciones de la Usac, el 70% de la contaminación del aire de la ciudad proviene de las emisiones de automotores, el 25% de la industria y el 5% de la quema de basura; estas fuentes de emisiones contaminantes han crecido aceleradamente (Iarna, 2009: 250).

Por otra parte, el estudio de calidad del aire elaborado por el Marn/Usac en el 2012, confirmó que el principal contaminante del aire son las emisiones de monóxido de carbono provienen principalmente de la leña en los hogares (más del 61% del total del inventario para este contaminante). De acuerdo a Iarna (2009), el 61% de las emisiones de CO2 provienen de la leña que es usada en el 85% de los hogares y el 19% de las industrias manufactureras. Esta situación incide en el incremento y mantenimiento de las enfermedades pulmonares, asma, alergias y debilitan la resistencia de las poblaciones a los impactos y efecto del CCR, y de la ampliación de la VCA, haciéndolas más vulnerables. La quema de combustibles fósiles provenientes de automotores, le sigue como fuente de contaminación. Las emisiones de PM10 y PM2.5 provienen de la quema de leña residencial, polvo fugitivo (resuspensión de polvo de los caminos pavimentados y no pavimentados), manejo de residuos y actividades agrícolas, que contribuyen con más del 93% de PM10 y PM2.

Los registros de la Superintendencia de Administración Tributaria (Sat) entre el 2005 y el 2010, indican que el parque vehicular de Guatemala creció el 91% (*Prensa Libre*, 2011) promediando una tasa de crecimiento anual de 13.8%, aumentando la carga vehicular pasando de 10 vehículos por km^2 a 19 vehículos por km^2 y pasando de 0.085 a 0.144 vehículos por persona, lo que implica más contaminación atmosférica y GEI.

De acuerdo a la tesis del ingeniero Juan José Ixcamparic López (Usac, 2015: 66-67), algunas concentraciones de PM2.5 obtenidas en las cabeceras departamentales de Quetzaltenango, Cuilapa y todas las registradas en Escuintla superaron los valores guía recomendados por la OMS. Estos resultados ameritan la implementación de un plan integral que permita no solamente monitorear periódicamente las concentraciones de material particulado sino también analizar los flujos vehiculares en las vías principales a fin encontrar métodos eficientes para agilizar la circulación e inspeccionar y regular los operaciones de las fuentes fijas. Las concentraciones de PM2.5 obtenidas en Cobán, Ciudad Flores y Santa Cruz del Quiché no representan ningún peligro para la salud de la población. Las tres mediciones realizadas en la Ciudad de Guatemala superaron el valor guía sugerido por la OMS.

La información anterior muestra que la calidad del aire en la zona metropolitana de Guatemala, Quezaltenango y Escuintla está deteriorándose y que hay evidencia que muchas de las muertes que se dan, es por los contaminantes descritos y que cada vez más se sobrepasan los parámetros establecidos por la OMS, lo que indica que las áreas urbanas se convierten en más insalubres e inseguras para la habitación humana, ante la inacción de las municipalidades.

Hay otras vulnerabilidades humanas y sociales en el país que han sido obtenidas y descritas del trabajo de investigación realizada por Mazariegos *et al*. en 2, que se vinculan al acceso a un ambienta sano y a la seguridad humana. La investigación determinó que la estabilidad laboral en el 39% de hogares presenta alto riesgo, debido a que las personas no tienen un empleo estable. Se evidenció que 80% de hogares se encuentra en pobreza general y 45% de ellos, extremadamente pobres. A nivel nacional se identifica que un 27% de los hogares se encuentra en riesgo severo y el 52%, en riesgo moderado (Mazariegos *et al*. 2010: 83).

Se encontró que el 51% de hogares cuenta con dos o tres servicios básicos (agua potable, luz y drenajes) y el 36% manifestó consumir agua no tratada. El 58% de los hogares encuestados reportó llevar a los niños menores de 5 años a algún servicio de salud cuando están enfermos y el 67% de los hogares los lleva a control de crecimiento y vacunación. El 49% de hogares con embarazadas refirió asistir regularmente a consulta prenatal, para vacunarse y recibir suplementación. (Mazariegos *et al*. 2010: 83).

El informe de evaluación del Programa Creciendo Bien (Incap, 2007) relata que la disponibilidad de alimentos en el hogar sugiere que la calidad de la dieta de todas las familias entrevistadas era muy deficiente. El patrón alimentario diario (alimentos consumidos por más del 50% de las familias) estuvo conformado únicamente por cuatro alimentos: maíz, chile, azúcar y café. Por otra parte, más de 50% de las familias disponían de alimentos menos de tres veces a la semana que son extremadamente importantes en la dieta porque son fuente de proteína, hierro, calcio, cinc, vitaminas C y D, complejo B y vitamina A. Este es el caso de los alimentos como el frijol, lácteos, huevos, carne, hojas verdes, vegetales amarillos y frutas cítricas (Palmieri & Delgado, 2011: 18). Esta situación ha mejorado pero no lo suficiente y el acceso a una cadena alimenticia y nutritiva

esta distante por el crecimiento poblacional y la pérdida de la biocapacidad.

La Encovi 2011 indicó que en Guatemala viven aproximadamente 4.91 personas por cada hogar, y el 51% de los hogares sufren de dificultades por hacinamiento y un 70% de los hogares tienen acceso a servicios básicos, relacionadas con agua entubada y drenajes. El déficit de vivienda de Guatemala para el año 2011 asciende a 1, 312,759 hogares (Fuentes, 2011: 5).

Agua potable y saneamiento ambiental

La proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable para el 2014 fue 76.3% a nivel nacional (Segeplan, 2015: 311) y la proporción de la población con acceso a servicios de saneamientos mejorados fue de 53.3% a nivel nacional (Segeplan, 2015: 311). El término mejorado/as no implica que se garantice el agua potable y sin contaminación. Esta situación demuestra que al menos una cuarta parte de la población no dispone de agua potable ni de un adecuado saneamiento ambiental, limitando el acceso a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable.

La población se alimenta, trabaja, recrea, reproduce y goza al satisfacer sus derechos naturales humanos, pero es incapaz de manejar o delegar que se manejen sus detritos: heces y orines. La mayoría de las casa no tiene buenas fosas sépticas ni mucho menos pequeñas plantas de tratamiento que se pueden construir a muy bajo costo. Según el Renap para el 2015 se estimó la población en 17,154,812 personas (*Prensa Libre*, 01/06/2016). Asumiendo que cada persona defeca un mínimo de 150 gramos/persona/día lo que equivale a 2.573,222 kilogramos o sea unas 2,573 toneladas de heces fecales diarias que necesitan de saneamiento ambiental y que deberían ser tratadas, recicladas y depositadas eficientemente, lo cual se hace en forma exigua (esa cantidad equivale a 198 camionadas de 13 m^3/camionada/día). Por otra parte, el mínimo de orines diarios por persona es de unos 1.5 litros, lo que da un total de 25.732,218 litros diarios que también necesitan de un saneamiento y tratamiento ambiental, reciclamiento y que equivalen a llenar a 12.8 piscinas olímpicas diariamente. Estos datos debe ser la base para diseñar una verdadera política de saneamiento y mejoramiento ambiental, agregándole los órganos y fluidos

provenientes de los animales, mataderos y otros, estimándose que podría ser un 30% adicional.

La generación de desechos domiciliares se estimó para el 2014 en 1.937,636 toneladas a nivel nacional, recogiéndose 571,616, equivalente al 30% y de ellas 388,989 toneladas viene de la recolección de áreas urbanas, equivalente a un 20% (Ine, 2014: 282). Eso significa que el 70% de las basuras producidas por las áreas urbanas son tiradas o quemadas en el ambiente y sus bienes naturales y servicios ecosistémicos, degradándolos continua acumulativamente y la mayoría de estas basuras y cenizas van a contaminar, ríos, lagos y océanos, como es el caso de la Punta de Manabique. Carlos Sandoval, vocero de la Municipalidad de Guatemala, indicó que solamente en la capital se generan alrededor de 3,000 toneladas de basura diarias. "Tenemos 500 camiones recolectores, además de que la misma Municipalidad ha trabajado para la erradicación de los basureros clandestinos. Teníamos 120 a inicios de año, y ahora solamente quedan 45, los cuales siguen siendo tratados" (*Diario de Centroamérica*, 2012: 8).

Según el *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012*, en el 2007 la economía originó la mayor cantidad de residuos y desechos de todo tipo alcanzando 121.7 millones de toneladas, mientras que en el 2010 se generó aproximadamente 112.9 millones de toneladas de basura. "Esta disminución está asociada a la desaceleración de la economía que pasó de una tasa de crecimiento de 6.3% en 2007 a una tasa de 2.8% en 2010" (Banguat 2011, citado por Iarna, 2012: 164). De la cantidad generada solo 17 millones de toneladas de residuos usados, fueron reutilizados en el 2010, dejando como resultado alrededor de 95.97 millones de toneladas de basura de las cuales las municipalidades deben de buscar la manera de disponer. Esto equivale a 6.4 toneladas/persona/año (17.52 gramos/persona/día) y a 881 toneladas/km^2/año (Iarna, 2012: 164). Esta inmensa cantidad de desechos y residuos afectan intensamente el acceso a un ambiente sano y seguro y son caldo de cultivo para pestes, plagas y enfermedades si no se reciclan y tratan debidamente.

Principales vulnerabilidades humanas y sociales relacionadas con los ODM

Las principales vulnerabilidades humanas y sociales están

relacionadas con la satisfacción integral de los derechos naturales humanos y de la biodiversidad. Los bienes naturales y servicios ecosistémicos del planeta Tierra deben satisfacer plenamente estos derechos a través de la cadena alimenticia que sea sana, segura, justa y perdurable; una biodiversidad incremental y conocida para descubrir nuevas fuentes de alimentación, energía, textiles y otros elementos; una excelente calidad del aire; asegurar la productividad natural y resiliencia de los ecosistemas y en síntesis, una calidad ambiental creciente, a pesar de los riesgos crecientes que conlleva el cambio climático acelerado y la variabilidad climática ampliada. Natura nos ha dotado gratuitamente de estos procesos, bienes y servicios que aseguran la evolución natural y espiritual de la biodiversidad y especialmente del ser humano y ello permite la seguridad humana en todas sus formas y expresiones, la búsqueda de la felicidad y de la contemplación.

Por esas razones, debemos cuidar nuestra casa común, el planeta Tierra, que es único en el multiverso conocido. Los datos mostrados en las páginas anteriores, muestran el empobrecimiento natural y continuo y mayor vulnerabilidad de los bienes naturales y servicios ecosistémicos de Guatemala por el descuido, despilfarro, descarte y desvalorización de los mismos lo que conlleva a una huella ecológica creciente y una biocapacidad decreciente, dando como resultado mayores vulnerabilidades humanas y menores opciones de un desarrollo humano intergeneracional. Las vulnerabilidades sociales están ligadas a las humanas, principalmente por el cuidado de los bienes naturales y servicios ecosistémicos y a la reciprocidad y gratuidad existente entre estos.

Por ello, los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación promovidos por la ONU son indispensables para el cuidado de natura y del medio ambiente guatemalteco y mundial. La búsqueda de la seguridad humana, felicidad y contemplación son fines del desarrollo, así como el establecimiento de que las relaciones sociales sean ecológicamente equilibradas, justas, libres (no libertarias), equitativas, solidarías, dinámicas y que su fin último sea el bien común. Si estos derechos humanos se retuercen, politizan y desvían, las vulnerabilidades humanas y sociales aumentan, creando más empobrecimiento humano y social, injusticia, dependencia, inequidad, desequilibro ecológico, intensificación de enfermedades y

de nuevos vectores expresándose en paisajes insanos, insalubres, injustos e inhumanos, donde el deterioro socioambiental, la contaminación y la vulnerabilidad territorial es evidente. Las poblaciones más vulnerables viven en esos paisajes, con riesgos incrementales para las mujeres, los niños y los ancianos.

Es evidente la interacción del acceso, por parte de la población, a un ambiente sano, seguro, justo, ecológicamente equilibrado, dinámico y perdurable con los postulados, objetivos y metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente los I, II y VII, ya que estos se entrelazan con las vulnerabilidades naturales, humanas y sociales. Hay datos vitales en los diferentes capítulos en el informe final de cumplimiento de los ODM que muestran esta interacción (Segeplan, 2015: 17, 24 y 25) y apoyan el contenido y alcance de este documento. Para el caso de Guatemala, que se comprometió a cumplir los ODM y sus metas definidas, se cumplió con 24 de los 66 reportados por el país. De ellos, el 25%o ha cumplido con el logro de la meta, otro 12.5% estuvo muy cerca de cumplirla y el 62.5 % no los cumplió. (Segplan, 2015: 29). A continuación se presentan algunos datos de este entrelazamiento.

ODM I: Población y erradicar la pobreza y el hambre

De acuerdo a una publicación del periodista Manuel Hernández, "Población supera los 17 millones" (*Prensa Libre*, 06/01/2016), el Renap contabiliza para el 2015 unos 17.154,812 de habitantes, de los cuales 8.378,742 son hombres y 8.776,700 mujeres. Los menores de edad suman 6.951,836. La tasa de crecimiento poblacional es de 2.5% anual, que hace que la población se duplique cada 24 años y que la relación territorio/población disminuya en la misma proporción. Actualmente, se estima que hay 0.673 ha/persona, cantidad ya insuficiente como huella ecológica (la demanda de un país sobre su patrimonio natural en hectáreas globales por persona) para mantener una calidad de vida plena, si no se le subsidia con bienes y servicios externos.

De acuerdo a Global Footprint Network (2016), la huella ecológica de Guatemala medida en has globales/persona para 1961 era de 1.35 y para el 2012 de 1.9. La biocapacidad (la capacidad para satisfacer la demanda) para las mismas fechas era de 2.5 y 1. De esta fuente se puede interpretar que el equilibrio entre huella ecológica/ biocapacidad se perdió en 1992-1993, se requiere más has para satisfacer los derechos

naturales de las personas y la biocapacidad ha decrecido a tal nivel que ya no puede proveerlas y ante estas situaciones se da el empobrecimiento natural y social de las poblaciones que se refleja en los ODM.

El Objetivo 1 manifiesta que "en materia de reducción de la pobreza y el hambre, el país ha logrado reducir el número de niños y niñas que a los 5 años pesaban menos del promedio. En 1987, tres de cada diez pesaban menos de lo que deberían pesar, para los años 2014/2015, solamente uno de cada diez niños(as) pesaba menos de su peso ideal. Estos cambios hicieron que el indicador fuera alcanzado por el país. Sin embargo, la pobreza —principal objetivo que guió la Declaración del Milenio, observó una involución importante al pasar del 18.1%, en 1989, al 23.4% en 2014/2015, con lo que la distancia hacia el cumplimiento de la meta se hizo más profunda, en vez de reducirse. Una situación parecida se observó para el indicador relativo a la desnutrición crónica que, pese a manifestar una reducción sostenida a lo largo del período de medición, pues pasó de un 62.2%, en 1987, a un 46.5%, en 2014/2015, no tuvo avances suficientes como para alcanzar la meta. Todavía 47 de cada 100 niños(as) menores de 5 años presenta una talla menor para su edad, cuando se esperaba que fueran solamente 31.

Asimismo, al hacer el análisis por grupo de población se encuentra que la desnutrición crónica es casi el doble en el área rural (53.0) en comparación con el área urbana (34.6) y entre la población indígena (61.2) respecto de la no indígena (34.5) (Segeplan, 2015: 31 y 32).

Adicionalmente, "es evidente que el problema se establece desde la concepción misma, en mujeres de baja talla, crónicamente desnutridas y sin recursos ni capacidades para romper el círculo vicioso de la desnutrición, que se perpetúa de una generación a la siguiente. Los recién nacidos nacen con corta longitud, haciéndose más evidente el problema conforme incrementa la edad, que alcanza prevalencias máximas en los primeros 24 a 36 meses de edad. El retardo en talla acumulado en los primeros años también es evidente en la edad escolar, así como en la edad adulta de las mujeres. Como es bien conocido, la baja talla en mujeres se asocia a un riesgo obstétrico para la madre y para el crecimiento y desarrollo fetal y, en consecuencia, aumenta la prevalencia de recién nacidos con retardo intrauterino y la morbimortalidad infantil" (Delgado, 2010: 28).

El informe sobre el Estado Mundial de la Infancia de Unicef (2011) indica que al evaluar la posición de los países según su tasa de mortalidad de menores de 5 años (TMM5), un indicador fundamental para medir el bienestar de los niños, sitúa a Guatemala en la posición 128 de 193 países evaluados, situándonos dentro del 33% de los países con mayores niveles de desnutrición en el mundo, solamente comparable a la situación de Bolivia (135) o Haití (156) (Fundesa, 2011a: 6) Esto es una extrema del orden humano ante el CCR y la VC.

ODM II: Lograr la enseñanza primaria universal

En materia educativa se observan avances importantes, pese a que en los últimos años se refleje una reversión en dos de los indicadores. La tasa neta de escolaridad primaria (TNE) pasó del 71.6%, en 1991, al 98.7% en 2009, para luego experimentar una reducción progresiva, hasta situarse en un 82.0% en 2014. Esta involución alejó al país de asegurar la universalización de la educación primaria (Segeplan, 2015: 33).

Otro indicador en el cual se observa una involución es la proporción de estudiantes que comienza primer grado y culmina sexto. Desde el año base (1991) cada vez más niños y niñas se incorporan a las escuelas y terminan la educación primaria; en ese año, 44 de cada 100 niños finalizaban la educación primaria. Para el 2009, el número se había duplicado (8 de cada 10 la terminaba); sin embargo, luego de transcurridos 5 años la proporción se redujo a 72 de cada 100. Finalmente, el indicador relativo a la tasa de alfabetización en jóvenes de entre 15 y 24 años se ha incrementado progresivamente, desde un 74.8% en el año base (1989), hasta un 93.3% en 2014/2015, quedando a 6.7 puntos porcentuales de la meta establecida en la agenda (Segeplan, 2015: 33 y 34).

Adicionalmente, la Encovi 2011 refleja que la escolaridad es un factor que incide en el nivel de pobreza. Por ejemplo, los jefes de hogar de las familias que viven en extrema pobreza en el área urbana han cursado un promedio de 2.83 años de estudio; la situación se agrava en el área rural, donde la escolaridad es de 1.59 años. Los no pobres en el área urbana tienen una cabeza de familia que tiene no menos de 8.55 años de estudio; es decir, estudios secundarios. La escolaridad de los hijos de 7 años y más, aunque no es la ideal, puede dar esperanza. Los hijos

tienen más años de estudio que los padres, por lo que más adelante pueden ayudar a ese hogar a superar la pobreza; sin embargo, para ese ciclo pueden transcurrir hasta 15 años. El informe también revela que en el nivel de extrema pobreza, el número de habitantes por hogar es de 6.65 en el área urbana, y 7.23 en la rural; en la pobreza no extrema son 4.9 personas en promedio en lo urbano y 6.12 en lo rural. Los no pobres tienen hogares no mayores de 4.31 personas en promedio (*Siglo.21*, 2011: 3).

La Encovi 2011 también evaluó el nivel educativo que tienen los habitantes esencialmente en dos aspectos: porcentaje de alfabetismo y porcentaje de matriculación. El porcentaje de alfabetismo en Guatemala para el 2011 es del 76%, lo que significa que la tasa de analfabetismo es del 34%, un aumento del 10.03% respecto de la tasa de analfabetismo que, según los datos oficiales de las autoridades educativas en 2006, ascendía a 23.97%. Este incremento es un completo fracaso nacional en el tema de educación.

ODM VII: Garantizar la "sostenibilidad" del medio ambiente

El autor de este documento, por razones científicas basadas y validadas en las leyes y principios naturales, principalmente termodinámicos y evolutivos, no acepta el término "sostenibilidad" y lo interpreta como que se debe garantizar la calidad creciente, seguridad, ecológicamente equilibrado, justo, permanente, dinámico y perdurabilidad del ambiente. Se está de acuerdo que no se ha garantizado la calidad creciente, sanidad, seguridad, ecológicamente equilibrado, justo, permanente y perdurabilidad del ambiente en las políticas públicas y los programas nacionales para revertir así la pérdida de los bienes naturales y servicios ecosistémicos y que "los progresos han sido bastante deficientes. Contrario a lo dispuesto en las metas, se observan retrocesos en el área cubierta por bosques al pasar de 38.1 a 33.7 durante el período comprendido entre 2001 y 2012; también se evidencian incrementos en las emisiones de dióxido de carbono (per cápita) de 0.84 en 1990, a 0.99 en 2010" (Segeplan, 2015: 42).

La misma fuente muestra que "el indicador relacionado con la proporción de recursos hídricos utilizados observó un incremento; pasó de un 15.3% en 2001 a un 20.6%, en 2010. Esta situación aún evidencia una limitada capacidad del Estado para regular el uso del agua. En cuanto a la meta de reducir la pérdida de biodiversidad, cabe referir que el indicador relativo a la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas observó una variación positiva, al pasar del 24.5% en 1990, al 30.65% en 2014. Por su parte, el número de especies en peligro de extinción se redujo del 17.65% en 1999, al 12.96% en 2013, es decir, se dio una reducción de 4.7 puntos porcentuales" (Segeplan, 2015: 42).

El uso de la leña, según el documento citado, a nivel nacional, indica que "la proporción de población que utiliza combustibles sólidos se redujo del 79.3% en 1990, al 76.9% en 2014. Al desagregar la información según población indígena y área rural el valor se incrementa considerablemente: 92.97 y 93.85%, respectivamente. Estos valores demuestran la alta dependencia del bosque por parte de esta población (Segeplan, 2015: 43).

Con respecto a los avances para reducir el 50% para el año 2015 "el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable y servicios de saneamiento han sido importantes, pero insuficientes para alcanzar la meta. El primero de estos indicadores pasó del 64.1% en 1989, al 76.3% en 2014/2015; en tanto que la evolución observada en el segundo arroja valores de cambio del 31.1 al 53.32% durante el mismo lapso. A pesar de ello, prevalece una brecha importante para alcanzar la meta en ambos indicadores (de 5.75 y 12.23 puntos porcentuales, respectivamente). Esta brecha se torna más crítica al desagregar la información por población indígena y área rural, en donde la cobertura es menor un 72.5 y 63.9% para agua potable, y un 31.1 y 25.7% para saneamiento ambiental, respectivamente. (Segeplan, 2013: 43).

Reflexiones finales

- La primera es que Guatemala ha deteriorado y perdido una gran parte de su patrimonio natural y cultural por el irresponsable uso y manejo de sus bienes naturales y servicios ecosistémicos como lo muestran los datos en las páginas anteriores y, consecuentemente, las poblaciones tienen acceso

a un ambiente cada vez más insano, inseguro, injusto, ecológicamente desequilibrado, vulnerable, riesgoso y temporal. Es vergonzoso que los guatemaltecos no hayamos forjado una bioética nacional para tener acceso a un ambiente sano, seguro y justo con los demás atributos descritos en este documento.

- La segunda es que todos somos responsables del acceso a un ambiente en diferentes grados, principalmente los centros educativos y de investigación a todo nivel. La Usac tiene que liderar la educación, investigación aplicada y generar esa bioética nacional, valorizando los bienes naturales y servicios ecosistémicos del proceso evolutivo debido a que hay que romper la tendencia y restaurar el patrimonio natural de Guatemala. Eso conlleva a profundas reflexiones y cambios de actitud y comportamientos de toda la comunidad universitaria e irradiar la bioética nacional que podemos construir y derramar a toda la población guatemalteca.

- La tercera es que el Ipnusac tome la conciencia y el liderazgo investigativo, científico y académico para crear esa bioética nacional e incidir en todas las actividades y acciones de la comunidad universitaria del país y principalmente en la juventud guatemalteca.

Referencias bibliográficas

- Campos, I. (2003). Saneamiento ambiental. EUNED. San José, Costa Rica. p. 248.

- CEPAL, CCAD/SICA, UKAID & DANIDA. (2011). La Economía del Cambio Climático en Centroamérica. Reporte Técnico 2011. México, D.F. 440 pp.

- Chambers, John & Mitton, Jacqueline (2017). From Dust to Life: The Origin and Evolution of Our Solar System. ISBN: 9780691175706. 320 pp.

- CONAP (2008). Guatemala y su biodiversidad: Un enfoque histórico, cultural, biológico y económico. Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Oficina Técnica de Biodiversidad. Guatemala. 650 pp.

- CONAP (2010). Responsables Lic. Edgar Selvin Pérez, Dr. César Azurdia, Lic. José Luis Echeverría, Lic. Carlos Montenegro y Arq. José Manuel Chacón. Guatemala.

- CONAP/TNC (2010). Conservación de la Biodiversidad en Guatemala: Integración de los Análisis de Vacíos Ecológicos y Estrategias para Conservación. Documento técnico 84 (01-2010). Guatemala. 86 pp.

- CONAP (2015). Insumo para el Anuario Estadístico Ambiental 2014 del INE. Capítulo: Diversidad biológica y Áreas Protegidas. Elaborado por: Mónica Ivonne Urbina García. Guatemala. 58 pp.

- CONAP. (2015). Diversidad Biológica y Áreas Protegidas ¡Conócelas y defiéndelas ¡te pertenecen!. Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Unidad de Seguimiento y Evaluación Departamento de Planificación, Estudios y Proyecto. Guatemala.

- CONCYT et al. (2014). Evaluación el Impacto del parque Automotor en la Calidad del Aire de la Ciudad de Guatemala. Proyecto FODECYR No. 036- 2011. Investigador Principal: Pablo Ernesto Oliva Soto. Guatemala.

- Delgado, H. L. (2010). Situación y Tendencias de la Desnutrición Crónica en Guatemala. Informe Técnico. Publicado por el Proyecto de USAID de Mejoramiento de la Atención en Salud. Bethesda, MD: University Research Co., LLC (URC). Guatemala. 44p. Fortey, R. (1997). Life. A Natural History of the First Four Billion Years of Life on Earth. Vintage Books. New York. 346 pp.

- Diario La Hora. Juárez, E. (2013). Entre la Obesidad y Desnutrición. Hemeroteca de La Hora. 21 de Marzo, 2,013. Ver artículo: http://lahora.gt/hemeroteca-lh/guatemala-entre-la-obesidad-y-la-desnutricion/

- Ferraté, Luis Alberto (2011). Hoja de Cálculo de Lagos, Lagunas y otros Humedales. Gobernando con la Gente. Guatemala.

- Fuentes, L. (2011). La ENCOVI 2011 y la realidad de Guatemala. http://lfuego.blogspot.com/2011/11/el-encovi-2011-y-la-realidad-de.html

- FUNDESA. (2011) Salud Nutricional y Desarrollo. Boletín 29. Guatemala. 8 pp. http://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/Boletin_Salud_Nutricional_y_Desarrollo.pdf

- Germanwatch. GLOBAL CLIMATE RISK INDEX . (2015). Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2013 and 1994 to 2013. S. Kreft, D. Eckstein, L. Junghans, C. Kerestan and U. Hagen.

- GIMBOT/CONAP. (2015). Mapa de Bosques y Uso de la Tierra 2012 y Mapa de Cambios en Uso de la Tierra 2001 – 2010 para Estimación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y el Mapa de Bosques y Uso de la Tierra 2012. 2015. Guatemala, 16 pp.

- Gómez Isa, F. (1999). El derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo: hacia una necesaria vinculación, en Declaración de Bizkaia sobre el derecho al medio ambiente, IVAP-Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao.

- Gómez, F. (2006). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Derecho al medio ambiente. HEGOA. http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/57

- IDHC. (2009). Declaración universal de drets humans emergents. Institut de Drets Humans de Catalunya. Barcelona. 124 pp. http://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/derechos-humanos-emergentes/declaracion-universal-de-derechos-humanos-emergentes.php

- INSIVUMEH (2010). Programa de calidad del aire INSIVUMEH para la República de Guatemala. Guatemala. http://www.insivumeh.gob.gt:8080/calidadaire/

- IARNA/URL e IIA (2004). Perfil ambiental de Guatemala. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental, IARNA. Guatemala, 461pp.

- IARNA/URL (2012). Perfil Ambiental de Guatemala 2010 URL. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar, IARNA. Guatemala.

- IARNA/URL e IIA (2004). Perfil Ambiental de Guatemala. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael e Instituto de Incidencia Ambiental. Guatemala.

- IARNA/URL (2012). Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 440 pp.

- IDHC (2008). Derechos Humanos y Cambio Climático. Institut de Drets Humans de Catalunya. España. 78 pp.

- INAB et al. (2012). Mapa de Cobertura Forestal de Guatemala 2010 y Dinámica de la Cobertura Forestal 2006-2010. Consejo Nacional de Áreas Protegidas Instituto Nacional de Bosques,, Universidad del Valle de Guatemala y Universidad Rafael Landívar. Guatemala. 114 pp.

- INAB, MAGA, PFN y FAO (2003). Inventario Nacional de Guatemala 2002 -2003. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Programa Forestal de Guatemala y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. Guatemala. 120 pp.

- INE (2014). Compendio Estadístico Ambiental de Guatemala. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Guatemala.

- INSIVUMEH (2015). Lagos de Guatemala. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología. Guatemala. 6 pp.

- Kolbert, Elizabeth (2014). La Sexta Extinción, Una historia antinatural. Publicado por Henry Holt & Company. 334 pp.

- Márquez, Germán (2009). Las inundaciones: de proceso natural a catástrofe humana. Doctor en Ecología Tropical Profesor Titular Departamento de Biología Facultad de Ciencias Universidad Nacional de Colombia Sede Caribe. Colombia. http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/las-inundaciones-de-proceso-natural-a-catastrofe-humana.html

- Mazariegos, M del P. et al. (2010). Encuesta Nacional de seguridad alimentaria en hogares. Tesis. USAC. Guatemala. 140p. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/05/05_8683.pdf

- MARN (2011). Erosión del suelo. http://www.marn.gob.gt/Multimedios/386.pdf

- PNA/GEA (2011). Política Nacional del Agua de Guatemala, editada por Elisa Colom de Morán y Marco Morales-de la Cruz. Gabinete Específico del Agua. Guatemala. 39 pp.

- Rudge et al. (2010). Broad bounds on earth´s accreation and core formation by geochemical models. April. 27 pp.

- SEGEPLAN (2010). Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio. Guatemala: Serviprensa, 2010. 80 pp.

- SEGEPLAN (2015). Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Guatemala. 502 pp.

- URL/IARNA (2009). Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente Guatemala. Serie Perfil Ambiental No. 11. Guatemala. 320 pp.

- USAC (2015). Determinación de las concentraciones de Material Particulado con diámetro aerodinámico menor a 2.5 micrómetros (PM2.5) presentes en, marzo del aire de ocho cabeceras departamentales de la República de Guatemala. Juan José Ixcamparij López Químico, Facultad de Ciencias Químicas y Farmacias. Guatemala. 101 pp.

- Sauer, C. O. (1952). Agricultural Origins and Dispersals. Bowman Memorial Lectures, Series 2. American Geographical Society, New York, 1952. 110 pp.

- Veron, J.E.N. (2008). Mass extinctions and ocean acidification: biological constraints on geological dilemmas. Coral Reefs, Volume 27.

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 sí 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.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.issuu.com**

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Está revista fue impresa en Cifga Litografía
en el mes de noviembre de 2016.
La edición consta de 2,500 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com

USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

Lizandro Acuña - Magaly Arrecis - Edgar Balsells Conde - Cristhians Castillo
Edgar Celada Q. - Adrián Chávez - Marcela Gereda - Crosby Girón - Mariano González
Edgar Gutiérrez - Luis Ferraté - Carlos Figueroa Ibarra - Luis Leal Monterroso
Enrique Naveda - Ilka Oliva - Jorge Mario Rodríguez-Martínez - Mario Rodríguez Acosta

www.
ipn.usac
.edu.gt

2418
7679

2418
7616

Catálogo
latindex

www.
latindex
.unam.mx

IPNUSAC
ipn_usac
ipnusac@gmail.com