

Año 10 Edición 215
Guatemala, 16 al 31 de octubre de 2021
Publicación quincenal
ISSN 2227-9113



REVISTA

Análisis de la

REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Coherencia histórica
IPNUSAC

Con la mesa servida
IPNUSAC

Temas ambientales en el proyecto de presupuesto 2022
MAGALY ARRECIS

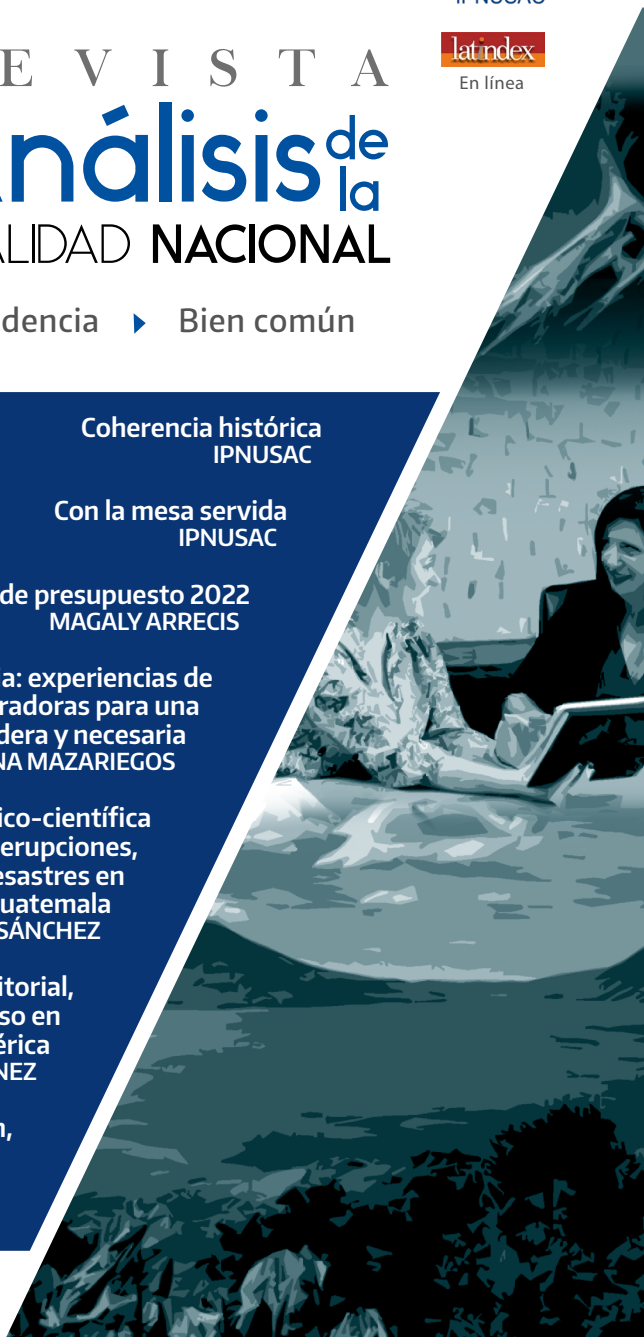
Género y reforma universitaria: experiencias de
las mujeres, referencias inspiradoras para una
transformación verdadera y necesaria
DINA MAZARIEGOS

Comunicación interinstitucional técnico-científica
mediada para la alerta temprana en erupciones,
para la reducción de riesgo de desastres en
Guatemala
LUIS SÁNCHEZ

Descentralización y desarrollo territorial,
agenda para articular un nuevo consenso en
Centroamérica
CARYL ALONSO JIMÉNEZ

La nueva Guatemala de la Asunción,
1931-1944. La dictadura del general
Jorge Ubico Castañeda Parte III
EDUARDO VELÁSQUEZ

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Índice



EDITORIAL

- 6 **Coherencia histórica**
IPNUSAC



ANÁLISIS DE COYUNTURA

- 10 **Con la mesa servida**
IPNUSAC



PERSPECTIVA

- 18 **Temas ambientales en el proyecto de presupuesto 2022**
Magaly Arrecis,
Analista IPNUSAC

- 37 **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**
Dina Susana Mazariegos García
Investigadora del Instituto Universitario de la Mujer "Licenciada Miriam Ileana Maldonado Batres" / USAC



CONTRAPUNTO

- 58 **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**
Luis Rolando Sánchez Valverth

- 91 **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

Caryl Alonso Jiménez
Docente universitario y consultor independiente



POLIFONÍA

- 116 **Corrupción: algo más que un pacto**

Virgilio Álvarez Aragón
Revista digital *Gazeta*

- 120 **“¿Nadie sabe para quién trabaja?”**

Carolina Escobar Sarti
Diario *Prensa Libre*

- 122 **El Estor: la digna resistencia**

Marielos Monzón
Diario *Prensa Libre*

- 124 **En El Estor mataron a la democracia**

Víctor Ferrigno F.
Diario *La Hora*

- 125 **De la tierra al territorio**

Adrián Zapata
Diario *La Hora*

- 127 **Ministerio de la Verdad**

Andy Javalois
Diario digital *Epicentro GT*

Índice

130 “La democracia que se muere”

Luis Felipe Valenzuela
Diario digital *Publinews*

132 El Estor: síntesis del Estado capturado

Helmer Velásquez
Diario *elPeriódico*



PROPUESTA

134 El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ante los últimos hechos acontecidos en torno a la mina Fénix en El Estor, Izabal.

137 Pronunciamiento de la Escuela de Historia contra la represión y vulneración de derechos en El Estor, Izabal

139 Comunicado de la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Centro de Estudios Conservacionistas (CECON) de la Universidad de San Carlos de Guatemala, relacionado a la actividad minera en el municipio de El Estor, Izabal

141 Comunicado del Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala -COFAQUI-

143 Comunicado del Centro de Estudios Conservacionistas, CECON



INVESTIGACIÓN

145 El estado actual de la formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas: fortalezas y debilidades

Walter Simón Cornejo Salmerón
Docente de la Universidad de El Salvador



LEGADO

163 La nueva Guatemala de la Asunción, 1931-1944. La dictadura del general Jorge Ubico Castañeda Parte III

Eduardo Antonio Velásquez Carrera



ENTORNO

186 Nicaragua, ¿una dinastía acorralada?

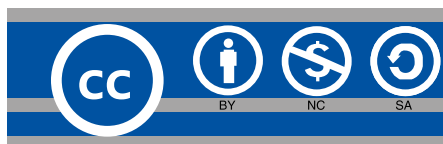
Gilles Bataillon

182 INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital con periodicidad quincenal del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) sobre temas y procesos sociales de actualidad. 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.

Registrada en el Centro Internacional ISSN
(International Standard Number) bajo el
No. 2227-9113

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



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)

Pablo Ernesto Oliva Soto
Rector en funciones

Gustavo Enrique Taracena Gil
Secretario General

Autoridades Instituto Problemas Nacionales (IPNUSAC)

Geidy Magali De Mata
Directora del IPNUSAC

Director de la RARN
Edgar Celada Q.

Editora
Elisabeth Ávalos
Comunicación e Información
Estratégica IPNUSAC

Editora Gráfica
Rosario González

Consejo Editorial

Geidy Magali De Mata
Elisabeth Ávalos
Edgar Balsells
Edgar Celada Q.

Consejo Asesor Internacional
Jean-Paul Vargas, Doctor en Políticas Públicas
Marianela Fuentes Forero,
Abogada Constitucionalista
Julio Carranza Valdés, Doctor en Economía

Jefa Biblioteca Central USAC
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

Bibliotecólogas

Sandra López
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Apoyo estadístico y digital
Jacqueline Rodríguez

Distribución
Vilma Peláez de Castillo

Fotografías de portada
<https://www.wavespartnership.org/>
<https://lexlatin.com/>
<https://aprende.guatemala.com/>



Editorial

Coherencia histórica

IPNUSAC

El sábado 30 de octubre se realizó, en el campus central de nuestra casa de educación superior, un acto de reafirmación de su coherencia histórica institucional: se conmemoró el Día de la Dignificación de los y las mártires de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que sufrieron graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno.

Esa fecha conmemorativa se instituyó por decisión del Consejo Superior Universitario (CSU) en ocasión de aceptar la idea de erigir un monumento dedicado a la memoria de las y los universitarios que, entre 1960 y 1996, sacrificaron sus vidas durante la guerra fratricida que desangró a Guatemala. Como se recordará, el 30 de octubre de 2020 se develaron, en torno del referido monumento, las placas en donde están inscriptos los nombres de 735 mujeres y hombres que hasta ahora se ha podido individualizar, y quienes ofrendaron su vida por el país y su universidad a lo largo de los 36 años de la guerra interna. En esta ocasión, antes de honrar a las víc-

timas colocando en cada nombre los claveles rojos de la lucha universitaria, se anunció el avance de las gestiones, ante el CSU, para la creación del Centro de la Memoria Histórica de la USAC.

El acto del 30 de octubre fue un evento de simbólica reafirmación de la coherencia histórica institucional de nuestra universidad, porque tuvo lugar en un período de nuevos sacudimientos en la vida de Guatemala en torno a asuntos sobre los cuales la USAC se pronunció en diversos momentos del pasado reciente, y que hoy cobran actualidad nacional. Como bien dijo uno de los oradores durante el acto reseñado, a propósito de

las circunstancias que rodean la conmemoración:

Hoy vivimos momentos difíciles, se siguen decretando estados de sitio para conculcar las libertades individuales, los problemas económico sociales se siguen agudizando, crece la opulencia y la corrupción de las elites depredadoras, nuestro sistema de justicia está en crisis, la institucionalidad del país pasa por uno de sus momentos más difíciles y todo esto dimensiona que la lucha librada por nuestras y nuestros héroes y mártires fue una luz que buscaba iluminar el futuro...¹

La alusión a lo que ocurre en el municipio de El Estor, Izabal, es bastante clara, como diáfana ha sido la posición de la USAC en relación con la defensa de los intereses nacionales y los derechos de las comunidades indígenas a propósito de la explotación de los recursos naturales de sus territorios.

Respecto de la explotación del níquel en aquella zona del país, la USAC desarrolló, desde mediados de los años 60 y durante la década de los 70 del siglo pasado, una lucha de inquebrantable denuncia de las concesiones del todo desventajosas al país, en aquel entonces otorgadas a la empresa Exploraciones y Explotaciones Mineras Izabal S.A. (Exmibal). Esa empresa, de nefasto recuerdo, heredaría a sus varias sucesoras no solamente las concesiones originales y los conflictos nunca resueltos con las comunidades lugareñas, sino también las prácticas de connivencia con autoridades centrales que dieron la espalda a los auténticos intereses nacionales y acudieron al uso de la violencia represiva que, entre otros, costaron la vida a insignes universitarios sancarlistas y llevaron al exilio a otros tantos.

La lucha que entonces desplegó la USAC en contra de las antinacionales concesiones a Exmibal, tuvo tal importancia histórica que, con la mayor pertinencia, se han recordado en estos días los estudios

1. Palabras de Marco Tulio Álvarez Bobadilla en nombre del Equipo Promotor del CENMHIS-USAC, durante el acto de conmemoración del Día de la Dignificación de los y las mártires de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que sufrieron graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno.

académicos, las valientes denuncias, gestiones y propuestas que destacados juristas, economistas, institutos de investigación, facultades, decanos y rectores de la universidad estatal realizaron durante más de una década.

Los nombres de Alfonso Bauer Paiz, Rafael Piedrasanta Arandi, Adolfo Mijangos López, Julio Camey Herrera, Rafael Cuevas del Cid, Saúl Osorio Paz, Bernardo Lemus Mendoza, Antonio Cerezo Ruiz, Carlos Enrique Centeno y Carlos Guillermo Herrera, entre otros universitarios de valía, están ligados a esa lucha que fue –como se escribiera en un desplegado de prensa de la junta directiva de la Facultad de Ciencias Económicas fechado en marzo de 1971– “un acto de legítima defensa de la nacionalidad guatemalteca, que tiene derecho a una vida mejor, aprovechando los recursos que la Naturaleza ha puesto en su suelo”.²

Y puesto que en estas líneas editoriales empezamos hablando del reconocimiento a las y los universitarios víctimas de violaciones a sus

derechos humanos durante el conflicto armado interno, es también del todo pertinente recordar que dos de los mencionados –Adolfo Mijangos López y Julio Camey Herrera– fueron víctimas de sendas ejecuciones extrajudiciales directamente relacionadas con su participación en la lucha cívica contra la entrega vergonzosa de las riquezas nacionales a Exmibal.

Cabe recordar, igualmente, que Alfonso Bauer Paiz fue atacado por sicarios gubernamentales por esa misma razón y tuvo que marchar al exilio, y que Rafael Piedrasanta también fue sujeto de persecución ilegal, que lo llevó a expatriarse para salvar la vida. También debe recordarse que otros dos de los nombrados –Bernardo Lemus Mendoza y Carlos Centeno– fueron ejecutados extrajudicialmente algunos años después, y que siendo rector de la USAC, Saúl Osorio Paz debió irse al exilio para evitar correr la misma suerte.

Por la justa lucha que libran actualmente las comunidades q’eqchi’ en El Estor, Izabal, son

2. Véase Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (1979) *Exmibal contra Guatemala*. Segunda edición. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Anexo 12, pág. 50.

pertinentes los diversos pronunciamientos públicos efectuados desde la USAC, incluyendo el realizado por el CSU.³ Pero también son adecuados y necesarios tales posicionamientos desde la academia, por una elemental razón de coherencia histórica: la Universidad

de San Carlos de Guatemala no podría guardar silencio ni darle la espalda a estas legítimas causas nacionales, sin traicionarse a sí misma.

3. En esta misma edición de *Revista Análisis de la Realidad Nacional* publicamos los comunicados emitidos por el Consejo Superior Universitario, la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, la Escuela de Historia, el Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala y el Centro de Estudios Conservacionistas. Véase la sección Propuesta, a partir de la página 134 y siguientes.



Análisis de coyuntura

Con la mesa servida

IPNUSAC

Con menos dificultad de la esperada, el gobierno de Alejandro Giammattei logró refuncionalizar alianzas dentro del Legislativo sacrificando –como era previsible– al aún presidente del Congreso de la República, Allan Rodríguez, reteniendo la conducción del Legislativo para el año político 2022 y creando condiciones básicas para el debate del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado para el próximo ejercicio fiscal.

Así, la alianza oficialista parece tener ya la mesa servida para el corto plazo favorecida, además, por el evidente reflujo de la epidemia de COVID-19.

En el análisis de la edición digital No. 214 de *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, se señaló que Rodríguez adolecía de un fuerte desgaste político, pero que “en el gobernante partido Vamos hay piezas de recambio: el actual presidente puede ser una pieza fusible, sobre todo si para mantener las lealtades de bancadas hasta ahora coaligadas (Unión del

Cambio Nacional, UCN; Todos, Valor y la fracción de la UNE que sigue alineada con Sandra Torres) deben sacrificarlo”.¹

Así sucedió. En un rápido movimiento fraguado pocos días antes y tras de convocar a la instancia de jefes de bloque para convalidar la agenda, el lunes 18 de octubre se realizó la reunión plenaria en la cual se renovó casi completamente a la Junta Directiva del Congreso (véase tabla 1), la cual ejercerá funciones del 14 de enero de 2022 al 14 de enero de 2023.

1. “Medición de fuerzas parlamentarias”, en *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición digital 214, primera quincena de octubre de 2021, pág. 13. Accesible en <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/10/IPN-RD-214.pdf>

Tabla 1
Junta Directiva del Congreso de la República

Período 2021-2022			Período 2022-2023		
Nombre	Cargo	Partido	Nombre	Cargo	Partido
Allan E. Rodríguez	Presidente	Vamos	Shirley Rivera Z.	Presidente	Vamos
Sofía Hernández	Primer vicepresidente	UCN	Carlos López Maldonado.	Primer vicepresidente	UNE*
Lucrecia Marroquín (Luis Rosales**)	Segundo vicepresidente	Valor	Carolina Orellana Cruz	Segundo vicepresidente	UCN
Armando Castillo	Tercer vicepresidente	Viva	Efraín Menéndez A.	Tercer vicepresidente	Valor
Carlos López Maldonado	Primera secretaria	UNE*	Maynor G. Mejía Popol	Primera secretaria	Vamos
Rudy Pereira	Segunda secretaria	FCN-Nación	Julio César Longo M.	Segunda secretaria	FCN-Nación
Douglas Rivero	Tercera secretaria	Humanista	C. Santiago Nájera	Tercera secretaria	UNE*
C. Santiago Nájera	Cuarta secretaria	UNE	Anibal E. Rojas Espino	Cuarta secretaria	Viva
Jorge Adolfo García	Quinta secretaria	Prosperidad Ciudadana	Marvin E. Alvarado M.	Quinta secretaria	Bien

Notas: *Se trata del ala de la UNE que permaneció fiel a Sandra Torres. ** Renunció para ocupar una magistratura en la Corte de Constitucionalidad; en su reemplazo el partido Valor designó Lucrecia Marroquín de Palomo.

Fuente: elaboración propia con base en información de https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/

Como puede verse en la tabla, el 18 de octubre se procedió a una real refuncionalización de la alianza que dirige –bajo la égida del Ejecutivo– al Congreso de la República. No se trató solamen-

te del previsible desplazamiento de Rodríguez y su reemplazo por Shirley Rivera Zaldaña (diputada por el distrito central) para que el gobernante partido Vamos mantuviera la presidencia legislativa, sino implicó también reacomodos

significativos en la distribución de los cargos. Uno de ellos es que la facción leal a Sandra Torres en la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) recibió la primera vicepresidencia a través de Carlos López Maldonado, en tanto que su correligionario Carlos Santiago Nájera es promovido de la cuarta a la tercera Secretaría. De hecho, tanto López Maldonado como Nájera son los únicos que repiten como integrantes de la próxima Junta Directiva.

También llama la atención la salida de Sofía Hernández, la controvertida diputada por el distrito de Huehuetenango e integrante de la UCN, varios de cuyos familiares se encuentran vinculados penalmente a casos de narcoactividad. No obstante, la UCN mantiene la segunda vicepresidencia a través de Carolina Orellana Cruz (diputada por Zacapa) y, por el ya mencionado ascenso de la UNE, desplaza de ese puesto al partido de Zury Ríos Sosa, Valor, que a partir de enero próximo tendrá la tercera vicepresidencia a través de Efraín Menéndez Anguiano (diputado por Guatemala).

Permanece ocupando una secretaría el ex gobernante partido FCN-Nación y se incorpora un diputado del bloque Bienestar Nacional, a través de Marvin Alvarado (diputado por Totonicapán) a

quien se adjudicó la quinta secretaría. Además, el reacomodo de la alianza progubernamental incluyó la salida de los puestos directivos de los partidos Prosperidad Ciudadana y Humanista. Este último defeccionó hacia la planilla opositora, la cual era encabezada por Rudio Lecsán Mérida, diputado humanista por el listado nacional. En esa planilla, que únicamente alcanzó 42 votos durante la elección del 18 de octubre, participaron, además, diputados de los bloques UNE (de la disidencia anti Sandra Torres), Compromiso, Renovación y Orden (CREO), Winaq, Semilla, URNG-Maíz y Bien.

La solidez de la rearticulada coalición oficialista en el Congreso fue puesta a prueba antes de lo esperado: el 25 de octubre (es decir una semana después de la elección de la nueva Junta Directiva) se ratificó de “urgencia nacional” el decreto gubernativo 9-2021 por medio del cual, el domingo 24, el Ejecutivo había impuesto el estado de sitio en el municipio de El Estor, departamento de Izabal. A diferencia de la votación para renovar la directiva congresal —cuando el oficialismo logró sumar 101 votos— en la aprobación del estado de excepción mencionado, únicamente alcanzó 85 sufragios.

La nota dominante en esta última decisión parlamentaria fue el au-

sentismo, pues el tablero parlamentario marcó 50 curules vacías. A tal punto se vio amenazada la ratificación por vía rápida, que la actual directiva tuvo que acudir a una controvertida interpretación de una sentencia de la Corte de Constitucionalidad respecto al número de votos que otorgan la mayoría calificada que exige la normativa vigente. Según se ha practicado hasta ahora y siguiendo lo dispuesto en el Artículo 172 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la mayoría calificada se alcanza con “el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso”. De aplicarse a la letra esa definición, la “mayoría califi-

cada” del actual Legislativo se alcanza con 107 votos, pero en la aprobación del decreto 13-2021 se consideró que eran suficientes 81 sufragios.²

La prueba del presupuesto

Pero será en el debate del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado para el ejercicio fiscal 2022 donde se podrá ver hasta dónde llega esa solidez. Como se sabe, el proyecto sometido a consideración del Congreso asciende a Q103 mil 992 millones 467 mil, cuyo destino se resume en la siguiente tabla.

2. “Con ‘güizachada’ legal, aprueban Estado de Sitio en El Estor, Izabal”, en *Diario La Hora*, 25 de octubre de 2021. Accesible en <https://lahora.gt/con-guizachada-legal-aprueban-estado-de-sitio-en-el-estor-izabal/>

Tabla 2
Presupuesto institucional
(Montos en millones de quetzales)

Institución	Ejecutado 2020	Aprobado 2021 (*)	Recomendado 2022
Total	96,625.4	107,521.5	103,992.5
Presidencia de la República	203.4	231.0	205.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	547.5	577.7	610.6
Ministerio de Gobernación	5,100.3	5,944.8	6,477.5
Ministerio de la Defensa Nacional	2,509.9	2,627.7	3,158.7
Ministerio de Finanzas Públicas	284.0	381.2	386.7
Ministerio de Educación	16,732.7	17,598.1	19,954.0
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	8,618.9	9,823.2	12,008.3
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	650.5	802.2	788.7
Ministerio de Economía	3,408.9	2,803.4	513.1
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,122.4	1,765.4	1,437.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,813.1	6,777.4	5,402.5
Ministerio de Energía y Minas	68.9	81.0	92.3
Ministerio de Cultura y Deportes	358.8	623.0	568.5
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	1,145.6	1,526.7	1,298.3
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	117.4	127.3	250.2
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	30,237.6	33,594.1	34,065.7
Servicios de la Deuda Pública	13,427.8	14,611.0	15,312.0
Ministerio de Desarrollo Social	7,152.7	7,509.1	1,313.0
Procuraduría General de la Nación	125.1	117.3	150.0
Fuente: Tomado de Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).		Nota: Pueden existir diferencias por redondeo.	
(*) Aprobado mediante Decreto Número 25-2018 y sus ampliaciones a los Decretos Números 12-2020, 13-2020 y 20-2020, todos del Congreso de la República de Guatemala.			

La prueba del debate presupuestario estriba en que, como se sabe, el Estado ha venido operando con el mismo presupuesto desde el año 2018, a causa de las faltas de consenso en el Congreso de la República para aprobarlo. Los diferendos se deben a una diversidad de motivos, algunos de los cuales tienen sesgos ideológicos abanderados por diversos tanques de pensamiento. El tema domi-

nante ha sido el del crecimiento más activo del gasto con respecto a los ingresos, y por consiguiente la presencia también acelerada de un proceso de endeudamiento público, principalmente interno, que ha venido financiando gasto corriente.

El 78 % de todo el proyecto del presupuesto está concentrado en cinco instituciones: ministerios de Educación, Salud y Asistencia

Social, Gobernación, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Defensa Nacional y Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. Solamente a este último rubro se dirige el 32.75 % (equivalente a Q 34 mil 65.7 millones) del gasto proyectado. De ese monto, Q 11 mil 746 millones, se destinan –en conjunto– a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y a las municipalidades como transferencias de capital: es por esa vía donde se ejerce el clientelismo político que hace posible comprender cómo se cementan las coaliciones legislativas.

Llama la atención, también, el crecimiento significativo que tendrían los ministerios de Educación, Salud, Gobernación y Defensa. Los primeros dos con más de Q2 mil millones cada uno (Q2 mil 355.9 millones de aumento en Educación, y Q2 mil 185.1 millones para Salud), en tanto que Gobernación verá crecer su presupuesto en Q531 millones y Defensa tendrá un incremento de Q532.7 millones. De menor cuantía (Q122.9 millones) es el aumento que se pide para los gastos del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

A la luz de la aún no superada crisis sanitaria causada por el COVID-19, no resulta claro por qué no se propone un mayor aumento

para el MSPAS, y en cambio se da un incremento notoriamente mayor al MINEDUC, a pesar de que es todavía incierta la posibilidad del retorno a clases presenciales. El gasto 75% del solicitado para Educación corresponde a sueldos y salarios, o sea cerca de Q14 mil 965 millones, sin tener en cuenta dos factores que en 2022 podrían provocar mayor presión en el gasto de esta cartera: uno es la negociación de un nuevo pacto colectivo que se realiza con la mayor reserva y de cuyo monto adicional no se tiene ninguna noticia, dando lugar a suponer que requerirá de ampliación presupuestaria. Por otro lado, se agrega la aprobación de las reformas a la Ley de Alimentación Escolar (Decreto 12-2021), respecto de la cual la titular del ramo ha revelado que para 2021 no se cuenta con presupuesto para tal programa.

Tampoco resulta comprensible el aumento pretendido para el Ministerio de la Defensa, estimándose que los referidos Q532.7 millones podrían orientarse muy bien al presupuesto que se pretende asignar a la cartera de Salud.

Sigue el reflujo de la pandemia

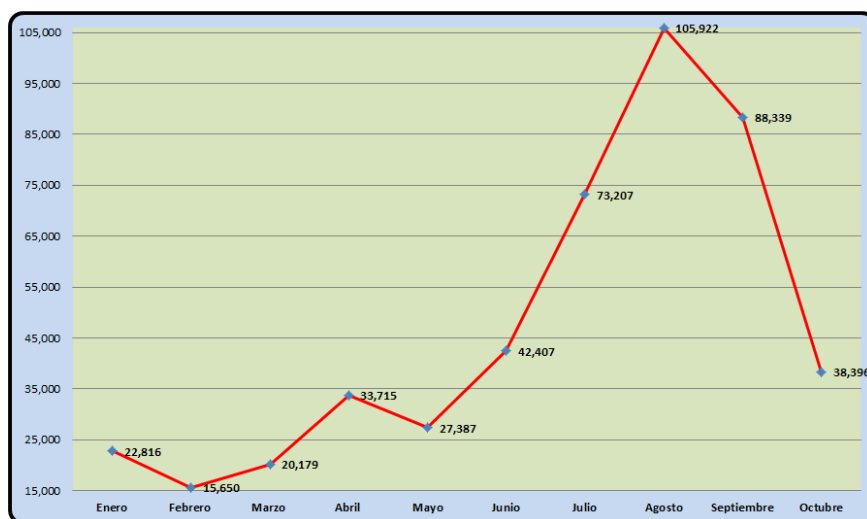
Entretanto, en el ámbito de la cri-

sis sanitaria causada por el COVID-19, la buena noticia es que se ha consolidado la tendencia al reflujo del contagio. Esa tendencia se había hecho sentir desde sep-

tiembre, pero en octubre se produce una declinación drástica de los contagios nuevos, como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 1

*Evolución mensual de casos nuevos de covid-19
Enero-octubre de 2021*



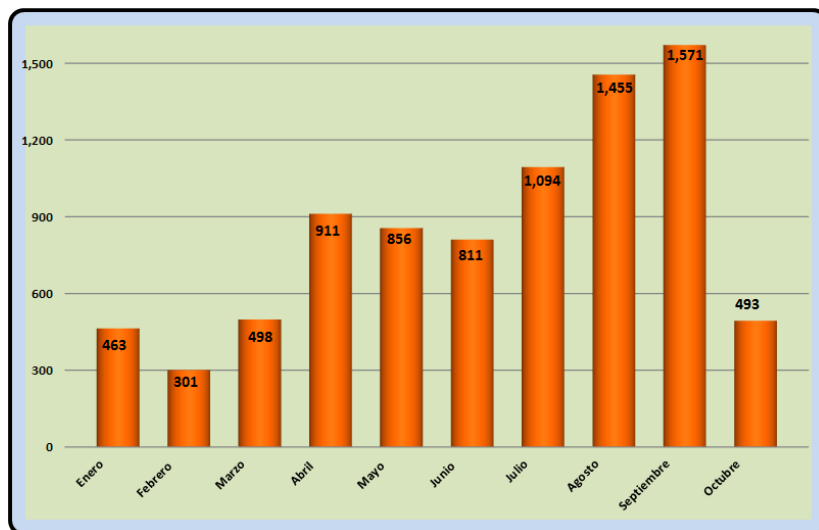
Fuente: elaboración propia, con base en datos del MSPAS

A juzgar por lo que muestra la gráfica 1, el peor momento de la pandemia habría ocurrido en agosto pasado, en tanto que en octubre se llega a niveles de contagios nuevos observados en junio de este mismo año.

Por lo que toca a las defunciones causadas por la epidemia, como puede observarse en la gráfica 2, el peor mes fue septiembre con 1,571 casos, en tanto que en octubre, con 493 fallecimientos, se regresa a los niveles observados en marzo de este año.

Gráfica 2

*Evolución mensual de defunciones causadas por covid-19
Enero-octubre de 2021*



Fuente: elaboración propia con información del MSPAS

Magaly Arrecis ◀ Temas ambientales en el proyecto de presupuesto 2022



Perspectiva

Temas ambientales en el proyecto de presupuesto 2022

Magaly Arrecis,
Analista IPNUSAC

Resumen

La preparación, revisión y aprobación del proyecto de presupuesto 2022 conlleva una serie de etapas que permiten se presente, a más tardar, el 2 de septiembre de cada año al Congreso de la República, para su aprobación y que las instituciones públicas cuenten con recursos financieros el siguiente año. Dentro del mismo, se asigna fondos a más de 30 instituciones que se relacionan con el ambiente y los recursos naturales, pero para la institución rectora, los montos han sido muy bajos históricamente. Para el 2022 se espera que el MARN reciba el 0.2% del presupuesto (250.2 millones de quetzales) y con esa cantidad es el segundo ministerio con más bajo monto asignado. En términos generales, según la finalidad del gasto, la protección del ambiente solamente representaría el 1.8% del presupuesto; y los Codedes estarían invirtiendo un 22.1% de su presupuesto para protección ambiental; lo cual se espera contribuya atender problemas y necesidades ambientales, pero de manera eficiente y transparente.

Palabras clave

MARN, presupuesto ejecutado, recursos naturales.

Abstract

The preparation, review and approval of the 2022 budget project involves a series of stages that allow it to be presented no later than September 2 of each year, to the Congress of the Republic, for its approval and that public institutions have financial resources the next year. Within it, funds are assigned to more than 30 institutions that are related to the environment and natural resources, but for the governing institution, the amounts have historically been very low. By 2022, MARN is expected to receive 0.2% of the budget (250.2 million quetzals) and with that amount it is the second ministry with the lowest amount assigned. In general terms, according to the purpose of the expenditure, the protection of the environment would only represent 1.8% of the budget; and the Codedes would be investing 22.1% of their budget for environmental protection; which is expected to help address environmental problems and needs, but in an efficient and transparent manner.

Keywords

Executed budget, MARN, natural resources.

Proyecto de presupuesto de ingresos y egresos 2022

En Guatemala, anualmente, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), con el aporte de varias instituciones públicas, prepara el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal del siguiente año, conocido como proyecto de presupuesto.

Para el 2022, el Organismo Ejecutivo, a través del MINFIN, presentó el pasado 2 de septiembre el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos al Congreso de la República de Guatemala (CRG) por un monto de Q103,992,467,000.00 tal como se describe en la iniciativa de ley número 5974 (CRG, 2021). El mismo fue conocido en el pleno del Congreso de la República de Guatemala el 13 de septiembre y trasladado a la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso para su análisis (Herrera, 2021).

El proyecto de presupuesto 2022 contiene una proyección que estima la cantidad de dinero que ingresará al fisco por impuestos y los egresos, a través de los cuales se desarrollará la gestión pública en el país. Entre los egresos propuestos para el ejercicio fiscal 2022 están los montos de dinero para

distintas dependencias de Gobierno, dividido en rubros por tipo de gasto (administración, desarrollo humano, transferencias corrientes), por inversión (inversión física, transferencias de capital e inversión financiera) y deuda pública (CRG, 2021).

Además, en la sección de egresos, el proyecto de presupuesto 2022 incluye procedimientos para registro, anticipos, modificaciones presupuestarias, pagos por servicios, informes de ejecución presupuestaria, convenios, transferencias, orienta hacia el presupuesto por resultados, la transparencia y la calidad del gasto, describe elementos sobre recursos humanos, tesorería, crédito público, inversión y disposiciones generales (CRG, 2021).



Etapas de preparación del presupuesto

El proyecto de presupuesto es un documento técnico financiero, que debe ser presentado el 2 de septiembre al CRG por el Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas; de acuerdo con la literal j del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97) (ANC, 1985; CRG, 1997).

Otras normas que regulan los pasos para preparar el proyecto de presupuesto son: las reformas a la ley orgánica (Decreto 13-2013) y su reglamento (Acuerdo Gubernativo 540-2013). Algunos de estos pasos se describen en la Tabla 1, según la fecha límite o día hábil inmediato y en términos generales, se mencionan a algunas de las instituciones que participan en sus distintas etapas de preparación (PR, 2013).

Tabla 1
Etapas para preparar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado

Fecha límite	Etapas	Responsables y descripción
15 días hábiles de mayo, septiembre y enero	Entrega de informes cuatrimestrales	Las instituciones públicas entregan a la DTP sus informes cuatrimestrales en los primeros 15 días hábiles de mayo, septiembre y enero, con el avance de programas, proyectos y su ejecución financiera del año fiscal anterior.
31 de enero	Informes de gestión /ejecución presupuestaria	Las municipalidades y los consejos departamentales de desarrollo presentan a la Segeplan su informe de gestión/ejecución presupuestaria de ejercicio fiscal anterior.
28 de febrero	Entrega del informe de ejecución de la política general del Gobierno	La Segeplan, luego de evaluar el presupuesto del año anterior, entrega al MINFIN un informe de ejecución de la política general del Gobierno y juntos proponen las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para formular el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del siguiente año.
Último día hábil de marzo	Entrega del informe del presupuesto	La Segeplan presenta al Congreso el informe consolidado de evaluación y análisis de la ejecución y resultados del presupuesto de ingresos y egresos del ejercicio fiscal anterior.
30 de abril	Planificación	• Todas las instituciones de Gobierno deben entregar a la Segeplan los planes estratégicos y planes operativos anuales (POA) donde se describen las actividades a realizar, fechas, forma de verificar los resultados y los fondos necesarios. • El MINFIN recomienda un techo presupuestario, a manera de referente, para que cada institución proponga su presupuesto.
15 de julio al 1 de septiembre	Formulación	• Las instituciones de Gobierno deben entregar sus anteproyectos de presupuesto individuales al MINFIN. • Las instituciones que integran la Comisión Técnica de Finanzas Públicas realizan varias acciones: la Segeplan revisa los POA, el MINFIN empieza a trabajar en el anteproyecto de presupuesto de ingresos con los insumos del Banco de Guatemala (marco macroeconómico y límites globales del presupuesto) y de la Superintendencia de Administración Tributaria (ingresos tributarios disponibles). • La Dirección Técnica de Presupuesto (DTP) del MINFIN establece el techo para cada institución en la sección de egresos del proyecto de presupuesto que entregará al Congreso.
2 de septiembre	Entrega del proyecto de presupuesto al Congreso	El Organismo Ejecutivo, a través del MINFIN presenta el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos al Congreso de la República.
Septiembre a noviembre	Análisis en el Congreso	Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso analiza el proyecto de presupuesto; y realiza audiencias públicas para escuchar a las instituciones interesadas.
2 de diciembre	Aprobación	Por medio de un decreto ley, el Congreso, 30 días antes del 1 de enero del siguiente año, puede aprobar, modificar o improbar el proyecto de presupuesto y publicarlo en el diario oficial. En caso de improbarlo, se aplica el presupuesto del año anterior.

Fuente: elaboración propia con base en ANC, 1985; CRG, 1997; PR, 2013.

Las otras etapas del proceso del presupuesto son de gestión y evaluación que incluyen: ejecución, seguimiento, evaluación, liquidación y rendición del presupuesto del sector público; temas con los que se debe trabajar para asegurar la transparencia y eficiencia del gasto público, así como permitir la auditoría social (CRG, 1997; PR, 2013).

El presupuesto para ambiente y recursos naturales

De acuerdo a las normas vigentes en el país, la institucionalidad pública relacionada con el ambiente y los recursos naturales se centraliza en cinco instituciones que atienden exclusivamente aspectos sobre ambiente y recursos naturales, áreas protegidas y bosques.

Sin embargo, por sus funciones, más de 30 instituciones de gobierno central (además de algunas municipalidades y consejos de desarrollo), desarrollan acciones relacionadas con ambiente y recursos naturales y en el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos 2022 se les asignan recursos financieros de forma parcial para estos temas (CRG, 2021).

Además, varios ministerios y dependencias, dentro de su estructura organizativa, albergan a instituciones que desarrollan funciones relacionadas directa o indirectamente con estos ámbitos de trabajo, entre estos se encuentran (CRG, 2021):

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) (ente rector del tema y que coordina la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Izabal y Río Dulce y la Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Petén Itzá)
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (incluye al Instituto Nacional de Bosques (INAB))
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (incluye al Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSI-VUMEH))
- Ministerio de Cultura y Deportes (incluye a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Natural)

Magaly Arrecis ◀ Temas ambientales en el proyecto de presupuesto 2022

- Ministerio de Economía (incluye al Instituto Nacional de Estadística)
- Ministerio de Educación
- Ministerio de la Defensa
- Ministerio de Desarrollo (Mides, al que se le ha asignado presupuesto para agua y saneamiento)
- Ministerio de Energía y Minas (MEM)
- Ministerio de Gobernación (incluye la División de Protección de la Naturaleza de la Policía Nacional Civil)
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, entre las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo que realizan acciones relacionadas directa o indirectamente con el ambiente y los recursos naturales están: la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán, la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno, el Consejo Nacional

de Áreas Protegidas (CONAP), la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN) (CRG, 2021).

Además, se asignan montos parciales para el ambiente y los recursos naturales en otras instituciones que se encuentran en la partida denominada "Otras Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro", en la cual, según ley, se encuentra el presupuesto con destino específico, sumando un 32.8% del proyecto de presupuesto 2022 (CRG, 2021).

Entre las instituciones que se encuentran en este rubro están: el Fondo para Emergencias y Calamidades Públicas, la Contraloría General de Cuentas, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado (Conred), la Corte de Constitucionalidad, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) (CRG, 2021).

En esta partida presupuestaria, entre otras entidades, también están: el Programa de Incentivos para el Establecimiento, Recuperación,

Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques (Probosque, establecido en el INAB), el Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (Pinpep administrado por el INAB), el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), el Ministerio Público, el Organismo Judicial, el rubro de Previsión Protección Financiera ante Desastres, el Registro de Información Catastral de Guatemala (RIC), la Procuraduría General de la Nación y la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac) (CRG, 2021).

Reparto del presupuesto 2022

En el actual proyecto de presupuesto, comparado con 2021 (cuando empezó la pandemia debido al COVID-19 y se amplió el monto del presupuesto sustancialmente) la tendencia general fue hacia una reducción de 3.5 millones de quetzales (Tabla 2).

Según las tendencias descritas por el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), ocho de catorce ministerios presentan un incremento en sus asignaciones presupuestarias, excepto: el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Comunicaciones y Vivienda, el Ministerio de Cultura y Deportes y el Ministerio de Desarrollo.

Tabla 2

Egresos en los presupuestos por entidad ejecutados 2019 y 2020, aprobado 2021 y proyecto 2022 (montos en millones de quetzales y porcentajes del presupuesto total)

Entidad	2019		2020		2021		2022		Tendencia
	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Aprobado	%	Proyecto	%	
Total	82,839.0	100.0	96,625.4	100.0	107,521.5	100.0	103,992.5	100.0	
Presidencia	241.6	0.3	203.4	0.2	231.0	0.2	205.0	0.2	
M. Rel. Exteriores	543.1	0.7	547.5	0.6	577.7	0.5	610.6	0.6	
M. Gobernación	4,661.80	5.6	5,100.30	5.3	5,944.8	5.5	6,477.50	6.2	
M. Defensa	2,554.50	3.1	2,509.90	2.6	2,627.70	2.4	3,158.70	3.0	
M. Finanzas	305.2	0.4	284.0	0.3	381.2	0.4	386.7	0.4	
M. Educación	15,814.80	19.1	16,732.70	17.3	17,598.1	16.4	19,954.0	19.2	
M. Salud	7,895.6	9.5	8,618.9	8.9	9,823.2	9.1	12,008.3	11.5	
M. Trabajo	674.8	0.8	650.5	0.7	802.2	0.7	788.7	0.8	
M. Economía	350.6	0.4	3,408.9	3.5	2,803.4	2.6	513.1	0.5	
M. Agricultura	1,308.3	1.6	1,122.4	1.2	1,765.4	1.6	1,437.5	1.4	
M. Comunicaciones	5,858.7	7.1	4,813.1	5.0	6,777.4	6.3	5,402.5	5.2	
M. Energía y Minas	71.8	0.1	68.9	0.1	81.0	0.1	92.3	0.1	
M. Cultura	479.0	0.6	358.8	0.4	623.0	0.6	568.5	0.5	
Secretarías	1,327.4	1.6	1,145.6	1.2	1,526.7	1.4	1,298.3	1.2	
M. Ambiente	170.3	0.2	117.4	0.1	127.3	0.1	250.2	0.2	
Obligaciones	26,797.7	32.3	30,237.6	31.3	33,594.1	31.2	34,065.7	32.8	
Deuda Pública	12,692.50	15.3	13,427.8	13.9	14,611.0	13.6	15,312.0	14.7	
M. Desarrollo	966.1	1.2	7,152.7	7.4	7,509.1	7.0	1,313.0	1.3	
Procuraduría	125.2	0.2	125.1	0.1	117.3	0.1	150.0	0.1	

Notas:

- Según el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), puede haber diferencias por redondeo.
- Los datos de 2021 corresponden al presupuesto aprobado en el Decreto 25-2018 y las posteriores modificaciones y ampliaciones derivadas de la pandemia, según los decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020.

Fuente: elaboración propia con base en CRG, 2021.

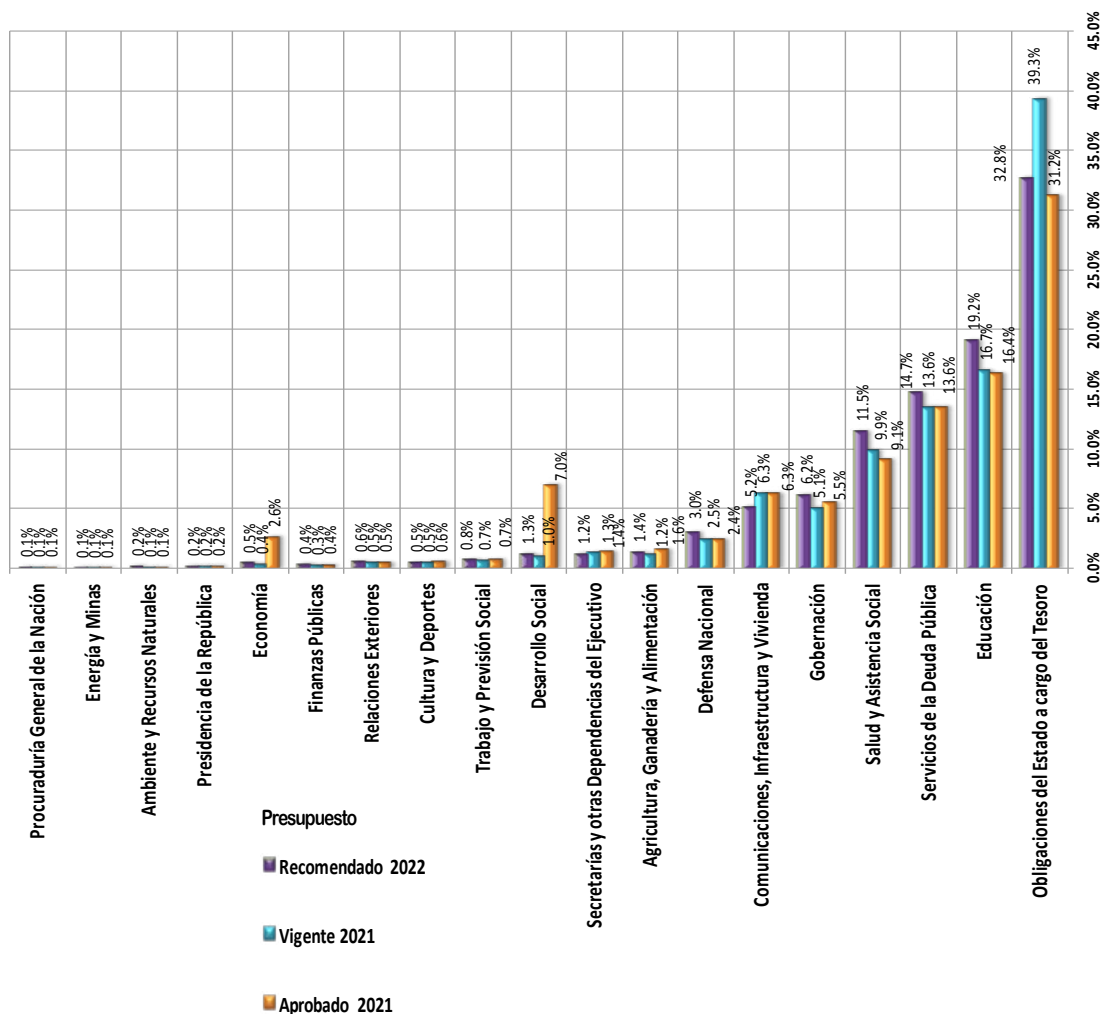
Los ministerios a los que se les asignó los menores porcentajes en la sección de egresos del presupuesto 2022 (aunque se les incrementó el monto en comparación con los años anteriores), fueron: el MEM con 0.1% del presupuesto total, el MARN con 0.2% y el MIN-FIN con 0.4%.

Mientras que los ministerios a los que se les asignaron los mayores porcentajes en el proyecto de presupuesto 2022 son: el Ministerio de Educación con 19.2%, el Ministerio de Salud y Asistencia Pública 11.5%, el Ministerio de Gobernación 6.2, el Ministerio de Comunicaciones y Vivienda 5.2% y el Ministerio de la Defensa 3.0% (Gráfica 1).

Magaly Arrecis ◀ Temas ambientales en el proyecto de presupuesto 2022

Gráfica 1

Egresos en el presupuesto aprobado y vigente 2021 y recomendado 2022 para cada entidad en porcentajes



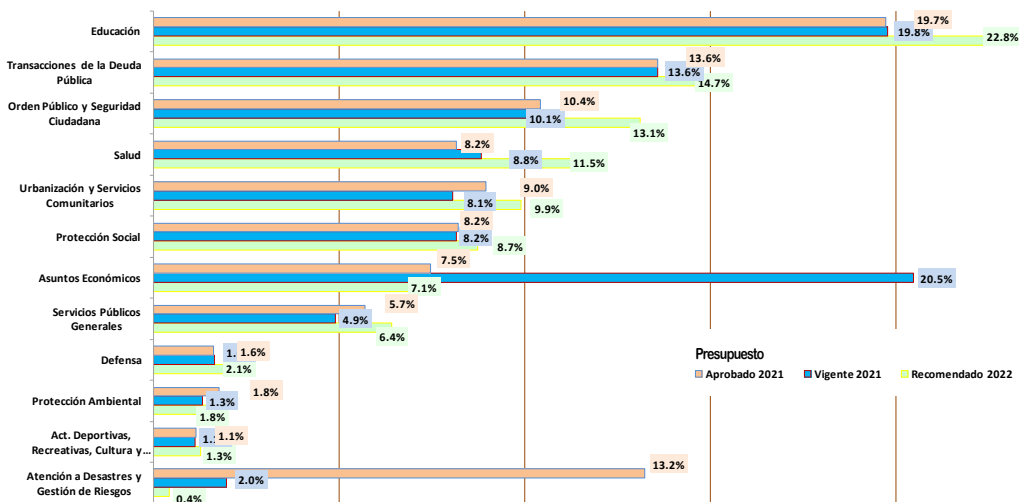
Fuente: MINFIN, 2021.

Según la finalidad del gasto (Gráfica 2), en la sección de egresos del proyecto de presupuesto 2022, en comparación con el presupuesto vigente de 2021, se mantuvo su orientación de prioridades y propone incrementos para la mayoría de los fines, excepto para la enorme reducción a los fondos para la atención de desastres y la gestión de riesgos y los asuntos económicos (sin detallarse).

Según esta clasificación del gasto, se observa que los mayores porcentajes, como el año anterior, se asignaron principalmente para: educación (el rubro más alto de 22.8%), las transacciones de la deuda pública (14.7%), el orden público y la seguridad ciudadana (13.1%); finalidades que juntas acumulan el 50.6% de los egresos y presentan los incrementos más altos que van hasta los 3 puntos porcentuales.

Gráfica 2

Egresos en el presupuesto aprobado y vigente 2021 y recomendado 2022 por finalidad del gasto en porcentajes



Fuente: MINFIN, 2021.

Mientras que, en porcentajes intermedios está el gasto para salud (11.5%), el cual, a pesar de la crisis derivada de la pandemia, apenas se incrementó en 2.7 puntos porcentuales respecto al año anterior.

En cuanto a la finalidad de protección ambiental, según el Sicoi, los egresos en el proyecto de presupuesto 2022 para este fin, apenas alcanzan el 1.8% del presupuesto, el mismo porcentaje aprobado

en 2021, que posteriormente fue reducido al 1.3% (presupuesto vigente 2021).

La asignación presupuestaria para la atención a desastres y gestión de riesgos por su parte, fue reducida al 0.4% en el proyecto de presupuesto 2022 y resulta cuestionable que llegó a representar el 13.2% del presupuesto aprobado para 2021, aunque posteriormente lo redujeron a solamente el 2% del presupuesto vigente 2021.

Estos porcentajes tan bajos visualizan que la protección ambiental y la gestión del riesgo siguen estando relegados, amenazando la biodiversidad y los servicios ecosistémicos necesarios para asegurar la vida, la salud y las actividades económicas, los cuales dependen de la calidad del ambiente y los recursos naturales.

Gobiernos locales

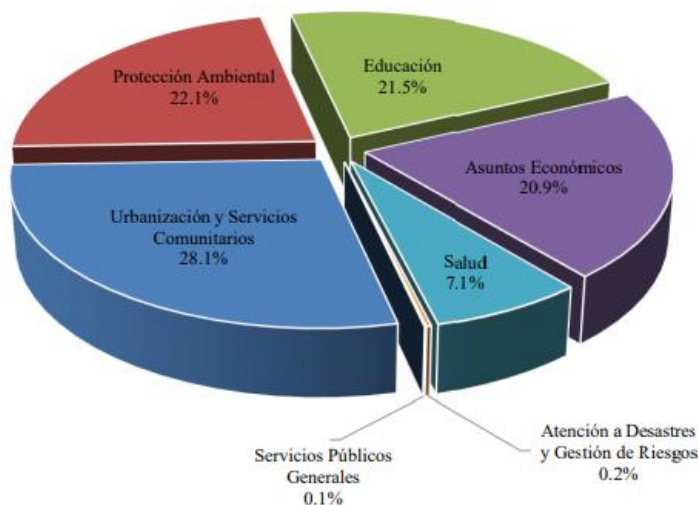
Por otro lado, a los gobiernos locales (municipalidades y consejos de desarrollo de distintos niveles)

también se les asignan fondos para atender temas vinculados al ambiente y los recursos naturales.

El MINFIN (2021) estima que en la sección de egresos del proyecto de presupuesto 2022, para los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede) se plantea una inversión del 22.1% dirigida a la protección ambiental (Gráfica 3), la cual refleja la necesidad de los gobiernos locales para atender estos temas.

Gráfica 3

Finalidad de proyectos de inversión de Codede en porcentaje



Fuente: MINFIN, 2021.

MARN

Históricamente el MARN, desde que inició su gestión en 2001, luego de haber sido la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), se le ha asignado uno de los menores presupuestos en términos porcentuales, junto con el MEM (Arrecis, 2019).

Entre los años 2008-2019, los porcentajes de egresos en los presupuestos aprobados para el MARN, apenas oscilaron entre 0.097% (en 2008) a 0.321% (en 2012) y a partir de 2014 se mantuvo en el 0.2% del presupuesto total. En esos años, generalmente el presupuesto aprobado para el MARN fue superior al del MEM, excepto en 2008 y 2012, cuando levemente le superó (Arrecis, 2019).

Posiblemente, asignar pocos recursos al MARN y al MEM sea parte de una estrategia perversa para facilitar el saqueo y mal uso de los recursos naturales del país, ya que ninguno de estos ministerios ha tenido la capacidad de verificar eficaz y eficientemente las extracciones mineras y de petróleo en el país, que desde sus inicios han sido señaladas de malas prácticas, además de contar con un marco

legal desfavorable a los intereses de nación (Arrecis, 2019).

Por ser el ente rector, el MARN debería contar con recursos financieros suficientes, personal capaz, honrado e idóneo para atender la problemática ambiental que prevalece en el país y cumplir las funciones del ministerio, con lo cual se contribuiría a garantizar los bienes y servicios ecosistémicos que la naturaleza brinda y que hoy por hoy sostienen la vida, la salud y la economía del país.

Sin embargo, el presupuesto para el MARN todavía se redujo más desde 2020 (Tabla 1), ya que el presupuesto ejecutado por el MARN en 2020 y el aprobado de 2021 apenas alcanzaron el 0.1% del presupuesto, con 117.4 y 127.3 millones de quetzales respectivamente (CRG, 2021).

Aunque en la sección de egresos del proyecto de presupuesto 2022 hay asignaciones presupuestarias dispersas en otras instituciones que se relacionan con el ambiente y los recursos naturales, el MARN sigue siendo el segundo ministerio que menos presupuesto se le asigna.

Esta situación se ha repetido históricamente, colocando al MARN en una verdadera desventaja,

considerando los problemas socioambientales que se mantienen en el país y que contribuyen a la falta de salud, el aumento de la pobreza y la desnutrición y la inseguridad alimentaria y representan serias amenazas para actividades productivas, por las condiciones de desertificación y sequía, contaminación del agua y del aire, la pérdida de biodiversidad, por mencionar algunas.

De los Q. 250,211,000.00 propuestos para el MARN en la sección de egresos del proyecto de presupuesto 2022, el 97% (Q. 242,583,585.00) corresponden a

funcionamiento de la institución y tan solo el 3% (Q. 7,627,415) son para inversión, con lo cual se ve muy limitada su gestión para cumplir con sus funciones y garantizar el derecho a un ambiente sano en el país (CRG, 2021).

De aprobarse el proyecto de presupuesto, tal como está, para funcionamiento el MARN (Gráfica 4) pretende ejecutar principalmente gastos dirigidos al cambio climático y su administración, y en menor grado para la conservación y protección de los recursos naturales y la sensibilización y participación ciudadana.

Gráfica 4

Rubros de funcionamiento del MARN en el proyecto de presupuesto 2022 (quetzales)



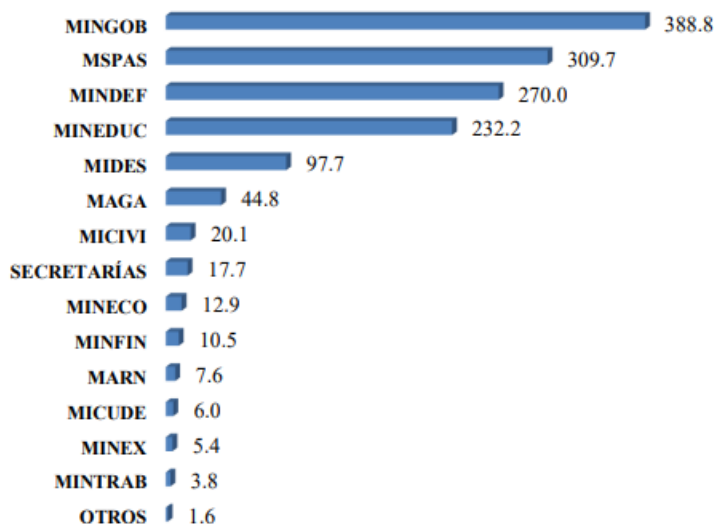
Fuente: elaboración propia con base en CRG, 2021.

En general, el rezago del MARN se observa en todos los componentes del proyecto de presupuesto 2022, como la inversión para equipamiento de ministerios y recretarías (Gráfica 5). El MARN

con 7.4 millones de quetzales se encuentra entre los últimos cuatro ministerios que contarán con fondos para equipamiento (sin detalle en el presupuesto).

Gráfica 5

Montos de inversión para equipamiento por institución en el proyecto de presupuesto 2022 en millones de quetzales



Sin embargo, de alguna manera, estas falencias se ven reducidas con los montos asignados al Ministerio de Desarrollo (en el proyecto de presupuesto 2022 se le asignan para inversión física

Q160,900,328.00 para infraestructura de agua, saneamiento y ambiente) y gobiernos locales, que invierten en equipo para servicios de sistemas de agua potable, pozos mecánicos, saneamiento y am-

biente como plantas de tratamiento, sistemas de drenajes y sistemas de alcantarillados (CRG, 2021).

Ante la asignación al Mides de funciones que por ley deberían cumplir las municipalidades, y contar con la asesoría y monitoreo constante del MARN, se considera oportuno vigilar la transparencia, eficiencia y eficacia de este ministerio, ya que en el pasado, varios de sus funcionarios fueron señalados de actos de corrupción.

Fondos para enfrentar los efectos del cambio climático

El proyecto de presupuesto 2022 contiene un importante incremento que duplica el presupuesto asignado al MARN. El cual, de aprobarse pasaría a recibir 250.2 millones de quetzales, justificados en parte, en la disposición general descrita en el artículo 109, el cual asigna los recursos financieros para el Fondo Nacional de Cambio Climático. A pesar de ello, al compararlo con los otros ministerios, sigue rezagado en su asignación presupuestaria (CRG, 2021).

El artículo 109 asigna temporalmente dentro del presupuesto del MARN 50 millones de quetzales

y un posible incremento de hasta 100 millones para dicho fondo climático, condicionado al avance proporcional de su ejecución por las entidades públicas y faculta al MINFIN para que la Tesorería Nacional constituya una cuenta única de depósitos monetarios en el Banco de Guatemala para ese fondo a cargo del MARN (CRG, 2021).

Este fondo es una de las tareas pendientes a cumplir, según los artículos 24 y 25 de la Ley Marco de Cambio Climático (Decreto 7-2013), puesto que el MARN no ha logrado preparar una propuesta técnica, legal y financiera viable para operarlo; por lo que será de esperar que se apruebe primero este instrumento, pero ya se contaría con recursos financieros para poder desarrollarlo, según lo establece el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, como reza el artículo 11 de dicha ley (CRG, 2013).

Ejecución del presupuesto en el MARN

Un aspecto muy importante para la evaluación del gasto público es la ejecución del presupuesto asignado a cada dependencia, que al

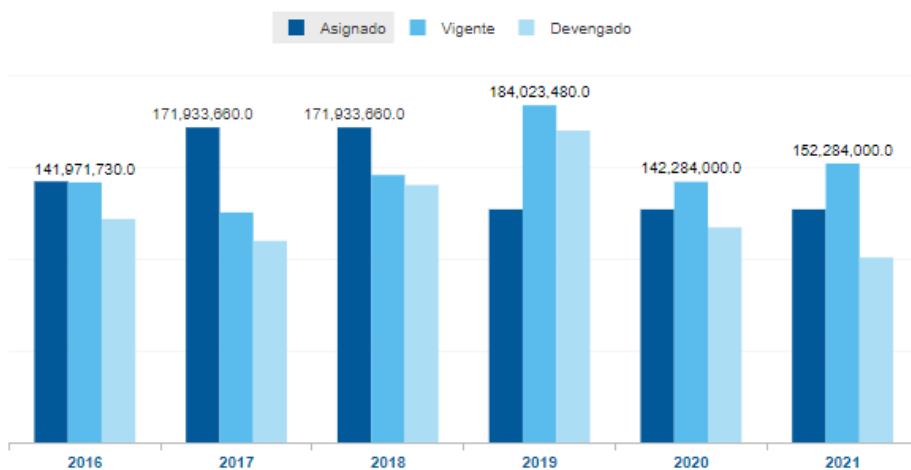
final del período fiscal se representa en los montos devengados, luego de recortes, transferencias o ampliaciones.

En el caso del MARN, entre 2016-2020 (Gráfica 6), ya que 2021 no ha terminado el período fiscal,

se mantuvo la tendencia hacia la falta de ejecución de todo el presupuesto vigente en cada año. Al comparar los montos vigentes y devengados de esos años, el 2018 resultó tener la mayor ejecución del gasto, sin entrar a detalles de eficiencia del gasto.

Gráfica 6

Presupuesto asignado, vigente y devengado del MARN entre 2016-2021 en quetzales



Fuente: MINFIN, s.f.

Posiblemente, paralelo a vigilar la transparencia, eficiencia, calidad y control de la ejecución del gasto de este y otros ministerios; como parte de una auditoría social, para mejorar su desempeño se debe asegurar que el personal en todos

los niveles cumpla con las características de idoneidad, capacidad y honradez, como lo mandata el artículo 113 constitucional y de acuerdo a la Ley de Servicio Civil.

Además de dar un permanen-

te acompañamiento técnico al MARN para que pueda cumplir satisfactoriamente con sus funciones y mejorar su gestión.

Referencias

- ANC (Asamblea Nacional Constituyente). (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/dcp_marcolegal/bases_legales/Constitucion_politica_de_la_republica_de_guatemala.pdf
- Arrecis, M. (2019). Una cenicienta en el presupuesto. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. 10(36), pp. 74-99. <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/02/IPN-RD-156-1.pdf>
- CRG (Congreso de la República de Guatemala). (1997). Decreto Número 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto. <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2018/02/8-LEY-ORGANICA-DEL-PRESUPUESTO-DECRETO-DEL-CONGRESO-101-97.pdf>
- CRG. (2013). Decreto 7-2013 Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero. <https://www.marn.gob.gt/Multimedios/2682.pdf>
- CRG (2021). Iniciativa de Ley 5974 Iniciativa que dispone aprobar la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintidós (2022). CRG. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5789
- Herrera, K. (7 de septiembre de 2021). Trazan ruta para el análisis del presupuesto 2022. *Noticias Congreso de la República*. https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/7091/2021/3#gsc.tab=0
- MINFIN. (Ministerio de Finanzas Públicas). (s.f.). Presupuesto Abierto 2022-2026. <https://presupuestoabierto.minfin.gob.gt/ministerio-de-ambiente-y-recursos-naturales/>
- MINFIN. (2021). Proyecto de presupuesto 2022 para el ciudadano. <https://www.minfin.gob.gt/images/presupuestociudadano22/1-Proyecto%20Presupuesto%202022%20para%20Ciudadano.pdf>
- PR (Presidencia de la República de Guatemala), 2013. Acuerdo Gubernativo 540-2013 Reglamento <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2018/02/9-REGLAMENTO-LEY-ORGANICA-DEL-PRESUPUESTO-ACUERDO-GUB-540-2013.pdf>

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria



Perspectiva

Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

Dina Susana Mazariegos García

Investigadora del Instituto Universitario de la Mujer

“Licenciada Miriam Ileana Maldonado Batres” / USAC

Resumen

El objetivo del estudio es visibilizar la participación, así como la problemática que han enfrentado y, especialmente, los aportes realizados por las mujeres en el proceso de la Reforma Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala, proyecto que pretende “promover cambios profundos en el sistema político y de gobierno de su estructura organizativa, administrativa, y principalmente, de los programas académicos y de proyección social, los cuales constituyen la razón de ser de nuestra casa de estudios”. Esta reforma la vienen empujando las y los estudiantes desde hace más de 70 años, sin embargo, en esta oportunidad se analiza el proceso desarrollado de 2010 a 2020; además, se toma como punto de partida el trazo de la participación de las mujeres, y se señala la urgencia de concluir este proceso, que es de carácter ineludible para que la educación superior pública, prestada en Guatemala por la USAC, cumpla con su mandato de hacer los aportes necesarios en la solución de los problemas nacionales, que afectan la vida de las poblaciones más vulnerables.

Palabras clave

Igualdad de género, participación, reforma universitaria.

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

Abstract

The objective of the study is to make visible the participation of women, the problems they have faced, and their valuable contributions, in the process of reform of the University of San Carlos, Guatemala-USAC. This project aims to “promote profound changes in the university’s political and governmental system, with respect to its organizational and administrative structure.” It strives to improve its academic programs and impact on the greater society, which constitute the *raison d’être* of our alma mater. This reform has been a priority for students for more than 70 years. However, the process from 2010 to 2020 has included the importance of women’s participation as a starting point. The urgency of concluding this process with the ample involvement of the perspective of women, is essential. A prominent role for women is unavoidable in the process of reform for public higher education represented in Guatemala by the USAC. This would fulfill its mandate to make the necessary contributions in the solution of national problems that affect the lives of the most vulnerable populations.

Keywords

Gender equality, participation, university reform.

La participación sólo es plena cuando los sujetos tienen la oportunidad de participar en la medida de sus recursos, condiciones y posibilidades en todo el proceso, sin que les sea coartada, ni negada, ninguna fase o parte del proceso político. La construcción de la legitimidad pasa por el ofrecimiento de esa oportunidad abierta a la participación.

(Metodología de reforma universitaria, 2012)

Presentación

Cabe destacar que, aunque no se ha visibilizado ni mucho menos registrado de forma sistemática la participación de las mujeres en el proceso de la Reforma Universitaria (RU) de la USAC, éstas han estado presentes en todos los momentos en los que se ha impulsado esta propuesta, que desde un principio no contó con un enfoque incluyente que promo-

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

viera la participación de todos los sectores que hacen parte de la comunidad sancarlista. Por lo que el Instituto Universitario de la Mujer (IUMUSAC) se planteó la importancia de realizar este estudio, que mapeó la presencia de las mujeres en el proceso de la reforma, así como identificó cuáles han sido los desafíos que han debido enfrentar y, especialmente, visibilizar los aportes que han hecho en la tan ansiada transformación, que actualmente cuenta ya con más de medio siglo de haberse propuesto por primera vez a iniciativa de las y los estudiantes, concibiéndola como una posibilidad para hacer cambios estructurales en la USAC.

Es necesario decir que este estudio pretende desmontar el contexto y las condiciones en las que han venido participando las mujeres universitarias en el proceso reformista, durante el periodo establecido del 2010 al 2020, desde donde se visibilizarán las condiciones socialmente construidas que han incidido en los diferentes escenarios en los cuales han trabajado y presentado propuestas estratégicas en la construcción de una RU con perspectiva de género, que asegure igualdad y equidad para las mujeres en todos los ámbitos de la vida universitaria, y fuera de ella.

Metodológicamente hablando y tomando en cuenta la situación actual de pandemia, se planteó hacer 15 entrevistas virtuales a universitarias que participaron en la Comisión Multisectorial de Reforma Universitaria y otras que

han venido participando en la Fase Preparatoria como en la Fase de Pre-Congreso del proceso de la RU; todas ellas en representación de diferentes sectores, tanto de estudiantes como del sistema de administración, docentes, investigadoras, IUMUSAC, y organizaciones de mujeres. Además, fueron consultadas fuentes secundarias que nutrieron la investigación. Es importante mencionar que toda la labor investigativa se realizó de forma digital, y que la documentación en relación con la problemática investigada, en línea es sumamente escasa.

En las conclusiones se plantean algunas reflexiones a partir de los resultados obtenidos en el proceso de la investigación, que se refieren a la participación de las mujeres universitarias en el proceso de la RU, y que pretenden reducir las

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

brechas de desigualdad e inequidad, buscando la solución de los problemas históricos y estructurales que se viven de forma cotidiana en la universidad y a nivel nacional.

Dificultades de acceso y participación de las mujeres en el proceso de la RU

Los cien años que nos distancian del inicio de la Reforma confirman que las universidades están lejos de cumplir la función científica, social y democrática que anhelaron sus primeros líderes. Pero ello indica que la Reforma no ha perdido vigencia, la invisibilización de la cuestión de género que recorrió al movimiento llama a una reformulación urgente. En efecto, los defensores de una universidad científica, social y democrática se encuentran ante el desafío de incorporar una demanda que debería haber formado parte de la agenda inicial de la Reforma, la igualdad de las mujeres en las universidades y en la sociedad toda (Bustelo, 2018).

Históricamente la condición, posición y situación de las mujeres en general se encuentran mediadas por relaciones jerárquicas de poder entre hombres y mujeres, construidas socialmente por un sistema de orden patriarcal, que las coloca por su condición de género en desigualdad e inequidad económica, social, cultural y en su participación política. De ahí que las mujeres que logran participar en los espacios de toma de decisiones se enfrentan a una serie de obstáculos siendo estos, en primer lugar: las barreras de tipo estructural creadas por factores “ideológicos e institucionales que sostienen la división sexual del trabajo y la validación de estereotipos de género” y no permiten que ellas participen libremente. Por otro lado, las brechas de género que tienen que ver con las condiciones de desventaja respecto a las oportunidades de acceso y control que podrían tener las mujeres participantes en estos espacios, ya que las sitúan en una posición de desigualdad con menos probabilidades que los hombres para desarrollar su trabajo político de forma cotidiana.

Para identificar y visibilizar la participación, la problemática y los aportes que han hecho las mujeres en el proceso de la Reforma

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

Universitaria de la USAC, cuestiones centrales de esta investigación, se considera importante, en primer lugar, reseñar los antecedentes de las reformas universitarias en el continente y la participación de las mujeres en esos movimientos reformistas, para tener una referencia espejo de la participación femenina en esos contextos y el proceso de RU en la USAC, sin dejar de señalar que la primera reforma se dio hace más de 100 años.

En ese sentido, no se puede obviar que la Reforma de Córdoba como es conocida, ya que nace en la universidad con el mismo nombre en Argentina, se desarrolló en medio de “violentos enfrentamientos entre reformistas y católicos” de marzo a octubre de 1918, y que, además, fue intervenida por el ejército en dos ocasiones. Este proceso es la referencia central de estos movimientos políticos de cambios estructurantes al interior de la educación superior en la región latinoamericana, propuesta que fue impulsada por los y las estudiantes que de forma organizada la provocaron desde Argentina, seguidos por las y los estudiantes peruanos, chilenos, uruguayos, mexicanos, cubanos y en otros países de la región, constituyéndose rápidamente en uno de los movimientos de masas juveniles

más importantes en la historia del hemisferio americano, y que a través del célebre **Manifiesto Liminar** de la Federación Universitaria de Córdoba

Exigían una racionalización de la enseñanza libre de cánones dogmáticos, libertad académica de expresión, participación estudiantil en el gobierno de las casas de estudios, cambios en los programas vetustos y, paralelamente, en el plano social y político de las respectivas naciones, una militancia antiimperialista, anticlerical y antimilitarista. La universidad no se veía como mera fábrica de profesionales sino como una institución relacionada con el resto de la sociedad, a la que tanto debía (Ciria-Sanguinetti, 1968, p. 9).

Así mismo, se hace necesario mencionar que, si bien las mujeres se visibilizan poco o nada en los documentos oficiales e históricos que narran las diferentes acciones de este movimiento estudiantil, su participación ha sido rescatada y visibilizada por las investigadoras feministas, que han venido registrando las contribuciones de las estudiantes que de forma organizada también acompañaron estos procesos.

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

La presencia de las mujeres en la Universidad de Córdoba ya llevaba 30 años de haberse iniciado al momento que estalla el movimiento de Reforma y, de acuerdo con datos de diferentes investigaciones, se establece que ellas participaron activamente y entre las más reconocidas están: Milka Feldmann y Prosperina Paravan, esta última estudiante de Odontología y vice presidenta del centro de estudiantes de Odontología de la universidad porteña. Además, en el proceso de RU de Perú se reconoce el liderazgo de Magda Portales; la biógrafa Cristine Hitzky subraya la vital importancia del liderazgo de Ofelia Paz, presidenta de la Asociación de Farmacia en el movimiento reformista de la Universidad de La Habana, Cuba, en 1922. Por su parte Bustelo acota que

El pedido por el ingreso a la universidad de las mujeres podía haber confluido con la democratización de la universidad y de la sociedad por la que bregaba la Reforma (...) no se incluyó como parte de las reivindicaciones reformistas la eliminación de los obstáculos para la educación de las mujeres. El movimiento estudiantil que estalla en La Habana hacia 1922 sería el que

registraría más mujeres protagonistas. Mujeres líderes que, como en otras latitudes, tuvieron que sobreponerse a las descalificaciones de quienes deberían haberse reconocido como compañeros (Bustelo, 2018, p. 20).

Dentro de este marco, Natalia Bustelo, en su conferencia "a 100 años de la Reforma" establece que únicamente en el Primer Congreso Internacional de Estudiantes Americanos, realizado en 1908, como parte de la delegación de estudiantes del Uruguay se visibiliza la partición de una mujer siendo ella Cleotilde Luisi, conocida por ser la primera mujer abogada de ese país y de la región Latinoamérica, así como una feminista socialista que junto a su hermana, son fundamentales para el feminismo socialista latinoamericano, y que en este proceso de reforma es la responsable de escribir el proyecto fundacional de la primera asociación de estudiantes latinoamericanos.

Por otro lado, en 1910 se organiza el primer congreso feminista internacional, mismo que es promovido por las mujeres universitarias, quienes manifiestan la necesidad de ingresar a los recintos universitarios para profesionalizarse, sin embargo, se tienen que enfrentar

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

con dos grandes cuestiones, siendo estas: “el desprestigio fisiológico y el moral” que las descalificaba para poder acceder a la educación superior. A inicios de 1918 Mercedes Gauna escribe en el periódico estudiantil *La Cumbre* “uno de los alegatos locales más contundentes a favor del ingreso de las mujeres a la universidad (...) los obstáculos a la educación universitaria responden exclusivamente a “la tacha egoísta que pesa sobre la inteligencia masculina” (Bustelo, 2018, p. 2).

También habría que decir que, después de este primer evento, tuvieron que transcurrir otros cuatro encuentros, para que se volviera a visibilizar la participación protagónica de las mujeres en este proceso de RU y fue hasta 1918, año de la Reforma de Córdoba que la Dra. Alicia Moreau argentina-inglesa, también feminista y socialista, fue invitada para inaugurar este ciclo de conferencias, desde donde habló sobre “La educación de la mujer y los problemas contemporáneos”. A pesar de su participación constante en el proceso, las mujeres no fueron parte visible del liderazgo del movimiento de Reforma Universitaria, por lo tanto, no fueron firmantes del documento revolucionario conocido como Manifiesto liminar.

En lo que toca al proceso de Reforma Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala, cabe destacar que éste se ha desarrollado en diferentes momentos históricos y políticos del país, marcados por gobiernos dictatoriales y mediados por la corrupción tanto dentro como fuera de la universidad, con sus honrosas excepciones. De acuerdo con lo planteado por Gustavo Lapola, en su trabajo de tesis la *Reforma Universitaria paso para avanzar*, este proceso de transformación cuenta con tres momentos estructurantes, que por alguna razón no se han logrado concluir, pero que sí han dado aportes significativos en el camino:

El primer proceso fue el movimiento que, en consonancia con los cambios políticos de la gesta revolucionaria de 1944, le imprime a nuestra Universidad una vocación histórica y progresista, heredada precisamente de la gesta revolucionaria, y culmina con la fundación de la facultad de Humanidades y el reconocimiento de la autonomía universitaria. El segundo proceso de Reforma Universitaria, el de 1988-1989 y que costó la vida a sus dirigentes universitarios, sentó las bases y principios que generaron el tercer proceso de

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

Reforma Universitaria iniciado en 1992, y el único que logra concluir en el Primer Congreso de Reforma Universitaria, que determinó y concluyó, que la universidad necesitaba más de 70 cambios importantes (Lapola, 2016, p.25).

Por otro lado, y luego de revisar varios documentos de las épocas mencionadas por Lapola en referencia a la propuesta reformista de la USAC, en ninguno de ellos aparece registrada o mencionada la participación de las mujeres estudiantes o de otro de los sectores que hicieron parte activa en las acciones de propuesta para la transformación de la educación superior en Guatemala.

El proceso se retoma en noviembre de 1995, cuando se organiza el Primer Congreso Multisectorial de Reforma Universitaria y, de acuerdo con varios documentos, uno de sus logros más importantes es el consenso de más de 100 reformas, pero que después de ser revisadas por el CSU, quedaron únicamente 71 y fueron organizadas en los llamados siete marcos, siendo estos: Reflexiones sobre el ser y el deber ser de la Universidad; Necesidades y nuevas realidades sociales; Marco Académico; Marco Político; Marco Administrativo; Marco Fi-

nanciero y Marco Jurídico, desde donde se pedía el reconocimiento de las escuelas no facultativas y los Centros Regionales como jurídicamente igualitarios a las facultades.

Inmediatamente, en 1996 y 1997, se pretendía dar seguimiento a todos los acuerdos alcanzados en el Primer Congreso de la RU, sin embargo el Consejo Superior Universitario incumpliendo con lo pactado, decide organizar una comisión de análisis y propuesta, y de ese modo solo dio cumplimiento algunas de las reformas planteadas y acordadas, dando así por terminado este momento reformista.

En los inicios del siglo XXI se hace necesario subrayar que una de las tendencias en la educación superior es el aumento rápido y constante de las matriculas, y en especial la llegada masiva de las mujeres; también ha aumentado su presencia en los espacios de docencia e investigación, el Departamento de Registro y Estadística de la USAC, a finales del año 2019 señala que

Por primera vez en sus 57 años de existencia, realizó un diagnóstico sobre la población estudiantil de la USAC, (...) uno de los datos que se presentaron fue que la población ins-

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

crita durante ese año en el primer semestre fue de 198,000 de los cuales un 47% era de hombres y un 53% de mujeres, superando la población femenina en un 6%, equivalente a 7,508 más que la masculina (DRE, 2019).

Los datos anteriores hacen evidente la feminización de la población estudiantil de la USAC, que es un fenómeno que recientemente se ha venido incrementando; sin embargo es importante anotar que la igualdad de género en la educación superior en general y en la USAC en particular, no pasa únicamente por la feminización de la matrícula. No es suficiente fijar nuestra mirada sobre el número de mujeres y hombres que se matriculan, para decir que existe paridad e igualdad entre los géneros; en los espacios universitarios se hace necesario hacer una revisión más profunda y, en ese sentido, el análisis también tiene que pasar por los campos de estudio, la situación, condición y posición de las mujeres en la vida universitaria en todos los espacios.

A pesar de que la presencia de las mujeres ha aumentado en la mayoría de las unidades académicas, estas siguen estando ausentes en los diferentes puestos desde donde

se toman las decisiones; por ejemplo, en los 346 años de existencia de esta casa de estudios superiores no se ha contado con una rectora, y siguen siendo muy pocas las decanas o directoras de unidades académicas que han asumido estos cargos de responsabilidad; por esto y mucho más, la igualdad y equidad de género en la USAC aún es una deuda pendiente con las mujeres universitarias.

Los entramados del poder patriarcal persisten en la creación y la conservación de barreras, visibles e invisibles, para la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres, colocándolas en la encrucijada del trabajo productivo y reproductivo. El sistema patriarcal establece la diferencia sexual como la base fundamental de la discriminación que fortalece su ideología en el ámbito de la toma de decisiones y en este contexto se parte de dos preguntas clave que obedecen al enfoque feminista de esta investigación: ¿Dónde están las mujeres en el proceso de la Reforma Universitaria? y ¿Por qué están dónde están?

En la primera década del siglo XXI, después de 13 años de letargo del proceso de la Reforma Universitaria desde 1997,

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

el 8 de agosto de 2010 los accesos a la universidad amanecieron cerrados, tanto el Campus Central, el Centro Universitario Metropolitano-CUM y algunos Centros Regionales fueron tomados por el colectivo denominado *Estudiantes por la Autonomía-EPA* quienes plantearon entre otras demandas, como la principal la implementación de un nuevo proceso de Reforma Universitaria (Lapola, 2013, p. 67).

Los y las estudiantes de EPA mantuvieron cerradas las instalaciones de la USAC por un periodo de 54 días, cierre originado por: “la modificación de la ley orgánica en donde los estudiantes ya no podían elegir o podían participar en la elección de representante docente de las juntas directivas. Sin embargo, al final de la toma se agrega a la Reforma universitaria como otro de los acuerdos” (Entrevista No.12).

Por primera vez se visibiliza la participación protagónica de las mujeres en la construcción de este proceso reformista; se observa rápidamente el liderazgo ejercido por la estudiante de la Escuela de Historia, Sandra Xinico, representante del grupo EPA.

Luego de una huelga de hambre iniciada por nueve estudiantes (siete hombres y dos mujeres) en el contexto de la toma, el 29 de septiembre del 2010 se llega a una negociación entre los y las estudiantes de EPA y las autoridades de la USAC, representadas en el Consejo Superior Universitario (CSU) suscribiéndose un acuerdo marco, que promovía la Reforma Universitaria como una necesidad urgente, por lo que se integra la llamada Comisión Multisectorial, que establece únicamente la participación de cinco sectores institucionales: las autoridades, el movimiento sindical, los docentes e investigadores, extensionistas y sector de egresados.

Es desde esta comisión que se hace la propuesta conocida como *Metodología para la Organización de la Reforma Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala Comisión Multisectorial 2010-2012*, y que, de acuerdo con los datos bibliográficos y entrevistas realizadas, no cuenta con el aval y respaldo de todos los sectores participantes que conformaban dicha comisión, entre ellos las mujeres. Por lo que se considera necesario organizar una “segunda estructura multisectorial”, integrada por el Consejo de Directores de Centros Univer-

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

sitarios y Escuelas no facultativas (CODECER) y representación de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU), quienes después declinaron participar.

Una segunda propuesta fue presentada al CSU por representantes de cinco sectores de la universidad: los representantes de la CSU, de las escuelas no facultativas y los centros regionales-CODCER, los trabajadores administrativos y de los colegios de profesionales; su propuesta era conocida como *Metodología y bases para la Organización de la Reforma Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Comisión Bipartita*

Después de siete años, de haber quedado pendiente la ejecución de la metodología propuesta en 2012, por la comisión multisectorial,

los males que aquejan a la Universidad de San Carlos han vuelto a hacer crisis y así, después de la toma de la Ciudad universitaria en 2010 por el grupo Estudiantes por la Autonomía (EPA) —cuyas peticiones no fueron satisfechas— el Colectivo Estudiantil Universitario (CEU) vuelve a tomar las instalaciones de la universidad. (Estrada, 2019, p. 10).

En el contexto de la nueva toma por las y los estudiantes del CEU en 2019, después de 30 días de resistencia que también fueron acompañada por docentes, investigadores, extensionistas, y trabajadores de todos los sectores dentro y fuera de la universidad, levantan la medidas y proponen 18 puntos (18 Victorias) para la negociación; entre otros, la exigencia de promover la readecuación del proceso de RU, obteniendo como respuesta de las autoridades que 2020 sería el año de la Reforma Universitaria de la USAC. La participación de las mujeres en la toma del 2019 fue visible en todos los niveles.

Ya en el 2020, por las condiciones especiales impuestas por la pandemia de la Covid-19, el proceso de la readecuación de la RU, si bien se reabrió en el segundo semestre del año mencionado, resultó un proceso aletargado por la falta de conducción, organización, monitoreo y poca participación, especialmente de las autoridades. La problemática que las universidades han tenido que enfrentar desde un inicio para participar en este proceso es de carácter estructural, ellas claramente lo establecen como un enfrentamiento cotidiano en este proceso. Así:

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

Las autoridades universitarias hicieron todo lo posible por destruir lo que eran las representaciones de las y los sujetos emergentes, que trascienden los sectores tradicionales de la universidad; el gran problema es que nunca se entendió que el patriarcado y la cuestión del racismo atraviesa de forma transversal, orgánica y programática todo (Entrevista No. 3).

No obstante estar organizadas y que los representantes de los diferentes ejes propusieron que fueran las mujeres las que iniciaran porque ya estaban organizadas, no fueron incluidas (Entrevista No. 4).

Quienes podíamos llamarnos feministas, luchábamos porque se incluyera el enfoque de género en la elaboración del documento de la metodología, pero no fue tan fácil el posicionar que estuviésemos en la segunda etapa (Entrevista No. 8).

Eran sumamente machistas y patriarcales que prácticamente desviaban intencionalmente la discusión (...) creo que tanto para mujeres como los pueblos originarios implicó realmente una lucha el que

se les tomara como grupos organizados con sus propias representaciones (Entrevista No. 12).

Ha sido muy claro para las mujeres ese sistema patriarcal y machista, hay una violencia política y psicológica, porque no se visibilizaba y aun no se comprende a cabalidad la importancia de la perspectiva y participación de las mujeres. Quizá ya no es tan abiertamente, pero es subyacente, se siente que no se comprende, de la misma manera ocurre con la perspectiva y participación indígena, como que sí se permite, pero no hay una comprensión de la profundidad y eso es por racismo (Entrevista No. 13).

A raíz de las experiencias vividas en el proceso de la RU y expuestas por las compañeras entrevistadas, se puede establecer claramente que, en este contexto, las prácticas sexistas y racistas son cotidianas y están normalizadas, por lo que las mujeres han encontrado una serie de obstáculos que el sistema patriarcal levanta frente a las posibilidades de participación de las universitarias en esta construcción de la RU. Se han manejado una serie de estereotipos y acciones

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

excluyentes y discriminatorias, que han dificultado su participación en los diferentes espacios donde se toman las decisiones y que son típicamente masculinos; obviamente la conducta machista y sexista instituida en todos los espacios de la USAC, desde un principio colocó a las mujeres que deseaban y tenían derecho a ser parte de este proceso en una posición diferenciada pues no eran aceptadas como actoras, colocándolas en medio de claras relaciones asimétricas de poder.

Estos testimonios evidencian que las mujeres, al igual que otros actores que hacen vida universitaria como los pueblos originarios, la población LGTBQ+, y la población con discapacidad, desde un principio no fueron contemplados como sectores participantes, pues como lo manifiestan las interlocutoras, los dirigentes del proceso consideraban que ya había una representación de estos grupos, tomando en cuenta que de alguna manera ya se encontraban varias mujeres en las representaciones de los otros sectores.

Esta perspectiva homogenizante de concebir a las mujeres tiene que ver con que la universidad pública, históricamente, ha sido atravesada por un pensamiento pa-

triarcal, colonial y clasista que reivindica la supremacía de los hombres blancos y con condiciones económicas superiores a los de la mayoría, fomentando las conductas sexistas en todos los espacios donde transitan las mujeres y otras poblaciones.

Los efectos del sexismo son diversos y muchas veces están orientados a formas de control social que operan sobre el campo de acción de las mujeres. El sexismo indica y restringe el lugar social y el espacio físico que ellas ocupan. Define su condición, sus límites y capacidades, sus alcances y aspiraciones. (...) Y todo ello lo consigue en prácticas cotidianas de relación entre hombres y mujeres, aunque también entre hombres con otros hombres, y entre mujeres con otras mujeres (Mingo & Moreno, 2017, p. 1).

Después de todo se considera que la situación, condición y posición de las mujeres en el proceso de la reforma universitaria de la USAC, se encuentran atravesadas por un claro sexismo instituido por el sistema patriarcal que se ha enclaustrado en todos los espacios y que no solo se ha manifestado en reglamentos y disposiciones, sino

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

que se ha venido afirmando como una necesidad para mantener el estatus quo, que discrimina a las mujeres y las pretende excluir; sin embargo, son ellas quienes han logrado mantener una presencia, crítica y propositiva desde diferentes espacios establecidos en este proceso de construcción y son ellas quienes, con su persistencia, resistencia, lucha y propuestas, han empujado los cambios que se han venido dando dentro de la USAC y especialmente en la propuesta de una universidad en igualdad de condiciones para todas y todos.

Reforma universitaria con igualdad y equidad de género

Para la discusión teórica de este estudio tomamos como referencia el concepto de reforma universitaria que se encuentra en los instrumentos que ya se han generado; en ese sentido, se establece que la reforma universitaria es

un proceso de carácter participativo, democrático e incluyente, que vincula los ejes: fundamentos filosóficos, ético, género, multicultural, sostenibilidad ambiental, cultura de paz, gobierno universitario,

docencia, investigación extensión, planificación, administración, financiero y jurídico. Significa la creación, por medio de un esfuerzo colectivo, de oportunidades para el cambio profundo en todos los órdenes de la vida institucional. En lo que respecta a lo académico, en la forma en que se piensa y se construye la academia, tanto en la calidad y cantidad de insumos y respuestas que la universidad brinda a la sociedad guatemalteca y al Estado de Guatemala. La universidad incorpora una renovada conciencia sobre las realidades, los problemas y aspiraciones de los hombres y mujeres del país (Comisión Multisectorial USAC, 2012-2015).

Por otro lado, también se considera importante anotar aquí, qué es lo que piensan las universitarias entrevistadas respecto a la reforma universitaria, cómo la conciben y cómo la desean en el futuro, para hacer una confrontación con el concepto oficial y las ideas de las mujeres que participan en esa construcción, quienes expresan que la RU:

Es un proceso de actualización porque reconocemos que tenemos un atraso y necesitamos

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

responder a las necesidades de la población guatemalteca y de otros sectores, como lo es el sector mujeres, indígenas, el sector de las personas con discapacidad y el sector de las personas LGTBIQ+ (Entrevista No. 1).

Debe ser un movimiento organizado con un proyecto académico político fuerte y sólido, debe ser participativo y no representativo porque debe expresar las diferentes fuerzas sociales académicas y políticas no sólo de la universidad, sino del movimiento social guatemalteco (...) Proponer un proyecto que cambiará las estructuras coloniales y neoliberales (Entrevista No. 3).

Debe ser un proceso democrático y participativo, en el cual se involucre a todos los actores que de una u otra forma se sientan comprometidos en fortalecer los ejes fundamentales de la academia, como lo son: los filosóficos, ética, género, multiculturalidad, sostenibilidad ambiental, cultura de paz, gobierno universitario, docencia, investigación, extensión, planificación, administración, financiero, jurídico entre otros (Entrevista No.4).

Yo vería a la reforma universitaria como una oportunidad de establecer cambios, no sólo en la realidad del estudiante y su formación, sino también en la realidad del país (Entrevista No. 6).

Debería ser un proceso de cambios profundos a nivel institucional de la Universidad de San Carlos, que dé respuesta a las problemáticas que se plantearon durante la primera etapa, donde se hablaba de cuestiones éticas del sistema político de las dificultades que había para hacer docencia, investigación, extensión (Entrevista No. 8).

Debe ser un proceso participativo, democrático y transparente de organización, propuestas, discusión y toma de decisiones del modelo de universidad estatal que necesita Guatemala (Entrevista No. 9).

La reforma implica reformular, repensar, conversar sobre lo que pasa en la universidad; el pensar la reforma debería ser una práctica constante para hacer esos cambios, tanto en su estructura como también acorde a lo que va ocurriendo en los contextos, respondien-

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

do a las necesidades que hay y a los compromisos históricos (...) y a todas las demandas que se han hecho más potentes de alguna forma como las exigencias de las mujeres, los pueblos originarios y el de las diversidades (Entrevista No. 12).

Este proceso plantea el desafío de hacerla participativa, representativa y constituyente de todas y todos los actores, tanto de la comunidad sancarlista como de las distintas formas de organización social de los pueblos y de la sociedad guatemalteca, porque esta es una universidad pública (...) la que propone soluciones ante la problemática nacional (...) y tiene que ser correspondiente con la identidad sociocultural diversa y compleja de los pueblos que conforman este país (Entrevista No. 13).

Estamos reformando una universidad para las y los que ya tienen privilegio de tener acceso a la Universidad de San Carlos, pero no estamos pensando en aquellas, aquellos que ni siquiera han tenido acceso a una educación digna (Entrevista No. 14).

Tomando en cuenta lo planteado por las participantes y la conceptualización oficial del proceso de reforma universitaria, estas son coincidentes en ciertos puntos, pero no en todos. En primer lugar, las interlocutoras establecen claramente que debe ser un proceso participativo, que desde una revisión consciente, crítica y posicionada en las necesidades de la sociedad guatemalteca, se deben plantear cambios estructurales que definan las líneas y ejes de trabajo; que no solamente deben ser de carácter académico, administrativo, sino también y de forma fundamental desde lo ético, filosófico, género, multiculturalidad, sostenibilidad ambiental, gobierno universitario, docencia, investigación, extensión, planificación, administración, financiero, jurídico.

Pero no solo, al interior de la universidad, sino más bien con una proyección tomando en cuenta las diferentes condiciones de vida en los territorios diversos que hacen parte de la nación guatemalteca. En consecuencia, la propuesta debe ir amarrada a los diferentes contextos socioeconómicos del país y tomando en cuenta la diversidad de poblaciones y epistemes, que hacen parte de la comunidad guatemalteca.

Dina Susana Mazariegos García ◀ **Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria**

La RU ya cuenta con más de siete décadas desde que se impulsó por primera vez, y a pesar que se han dado algunos avances, no se puede decir que son todos los que se necesitan en el desarrollo de una vida universitaria, en condiciones de igualdad y equidad para todas y todos; aún se cuenta con acciones, programas, políticas que promueven desde las relaciones de poder asimétricas, construidas y propuestas por el sistema patriarcal, colonial y clasista, las exclusiones y condiciones diferenciadas por género, identidad étnico cultural y otras condiciones de vida.

A decir de Lapola, todos los esfuerzos realizados por las y los estudiantes y otros sectores consecuentes en los diferentes procesos impulsados para proponer una reforma universitaria no han fructificado como se esperaba, debido a que no ha habido una participación democrática de todos los sectores que hacen parte de la comunidad universitaria; por otro lado, la universidad está fuertemente influenciada por un sistema neoliberal “impuesto por entes nacionales e internacionales, que tienden a desvalorizar y deteriorar lo público. Es necesario analizar y someter a discusión estas políticas entre toda la comunidad universitaria, para definir si este es el tipo

de universidad que se visualiza o necesita” (Comisión Bipartita, p. 22).

Tomando en cuenta lo anterior, se hace necesario decir que pensar la educación superior desde una perspectiva incluyente de las mujeres, los pueblos indígenas y otras poblaciones que hacen parte de la vida universitaria, representa un gran desafío, tomando en cuenta que la USAC se encuentra inmersa en una sociedad de corte patriarcal, racista y excluyente. Es por eso que la RU debe empezar sus reflexiones potenciando los derechos humanos de todas y todos, desde los espacios donde se desarrolla “pensamiento, enseñanza, investigación, labores de extensión y práctica universitaria, como contribución de la educación superior para el fortalecimiento y la profundización de democracias substanciales (Salvioli, 2009, p. 71).

De ahí que el enfoque de género estricto en el proceso de la reforma universitaria resulta imprescindible, ya que como lo establece Salvioli (2009) no habrá democracia real sin igualdad; además, la discriminación y la violencia contra las mujeres se ha extendido de forma virulenta, persistente y devastadora a los recintos universitarios; acciones sobre las que

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

apenas existen denuncias y registros debido a la impunidad de la cual disfrutaban los perpetradores, y el silencio, la estigmatización y la vergüenza que sufren las víctimas, pues impactan sus vidas profundamente: muchas de ellas se ven obligadas a abandonar sus estudios o puestos de trabajo.

¿Cuáles son los aportes más importantes de las mujeres al proceso de la RU?

En la línea de reconocer y visibilizar los aportes que las mujeres le han dado al proceso de la reforma universitaria, se hace necesario comprender que, quienes vienen ocupando espacios donde se toman decisiones, han tenido que enfrentar una serie de obstáculos. Sin embargo, su persistencia, compromiso y propuesta fortalece y promueve la participación y acceso de otras mujeres a los espacios que históricamente les han sido negados, y desde ahí han logrado hacer aportes, entre otros, generado comprensión y conciencia de los problemas socialmente contruidos que de forma cotidiana enfrentan.

Obviamente, en el caso de las mujeres conscientes y consecuentes que participan en la RU de la USAC, el objetivo a corto, mediano y largo plazos es el de incluir la perspectiva de género en la educación superior, con el compromiso de promover cambio estructurales en esta institución educativa, para alcanzar la equidad, particularmente la equidad de género. En ese sentido las interlocutoras de esta investigación identifican con claridad los aportes que han venido haciendo en este proceso de transformación:

Definitivamente, el hecho de que estén las mujeres participando en la representación de los grupos organizados de mujeres ha sido un gran legado (Entrevista 12).

Prácticamente el haber colocado en la agenda de la RU los derechos de las mujeres y el enfoque de género y feminista (Entrevista 13).

Mantener vigente el proceso de la RU, a través de la divulgación y foros específicos (Entrevista 14).

Tender puentes y hacer comprender esta otra perspectiva y análisis de la realidad de las

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

mujeres, abrir espacios políticos para otros sectores a los cuales se les había negado ese espacio de participación y articular alianzas (Entrevista 1).

Que las mujeres estuviésemos como sector en la segunda fase, que se nos viera y que se nos tomara en cuenta (Entrevista 8).

Aportar ideas para la elaboración de la Metodología y Bases de la Reforma Universitaria. Participar en la elaboración de las propuestas de convocatoria para las comisiones. Insistir en incluir en los documentos una escritura y lenguaje incluyentes. Incluir en la organización a las mujeres, UMAX y organizaciones que hacen vida universitaria (Entrevista 10).

Las mujeres desde la CETRU de género son el único sector que ha logrado estar presente en los catorce ejes temáticos establecidos para impulsar el último proceso de la RU; han realizado una serie de foros difundidos por los medios de comunicación de la USAC, y han hecho una propuesta específica para promover el debate y el consenso en el marco del proceso de

la reforma, que ya fue trasladada a la CRU, pero que a la fecha no ha tenido respuesta.

A manera de conclusión

Las relaciones asimétricas de poder construidas socialmente por sistemas de opresión, y que son constitutivas de la universidad pública guatemalteca siguiendo una lógica social, política e institucional que opera en todos los espacios públicos donde conviven hombres y mujeres, establecen relaciones de desigualdad por condición de género, identidad étnica y otras condiciones sociales, por lo que es fundamental seguir insistiendo en que la discriminación y exclusión existente en la educación superior puede ser de manera individual como colectiva, deliberada o inconscientemente, en la medida que se ha naturalizado y forman parte del tejido en que se basa la significación social, lo que se traduce en las acciones cotidianas de la docencia, la investigación y la extensión.

Es así que la perspectiva de género no puede quedarse en el ámbito de la retórica, sino que más bien deben impulsarse, a través de la Reforma Universitaria, una serie de acciones concretas como polí-

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

ticas, programas, reglamentos, estrategias y otros instrumentos que permitan evaluar si dicha perspectiva se ha incorporado institucionalmente al mundo universitario, buscando una verdadera cultura de género que asegure una igualdad de oportunidades en el ámbito académico y fuera de él.

Por último cabe decir que se espera que este proceso de reforma universitaria, a diferencia de los anteriores, pueda concluir en la tan ansiada transformación estructural de la universidad que nos conduzca a modificaciones reales y profundas en el sistema académico, el político y de gobierno, en la estructura organizativa y administrativa y, especialmente, en las acciones que proponen cambios estructurales en la sociedad guatemalteca en favor de las poblaciones más desfavorecidas, desde un modelo de universidad incluyente.

Referencias

- Bustelo, N. (2014) *La Reforma Universitaria desde sus grupos y revistas, una reconstrucción de los proyectos y las disputas del movimiento estudiantil porteño de las primeras décadas del siglo XX (1914-1928)*. Tesis de doctorado en Historia. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Ciria, A (2009) "Cincuenta años después: 'Poder estudiantil' y reforma universitaria" en *Mágicas Ruinas*. <http://www.magicasruinas.com.ar/revistero/internacional/reforma-universitaria-usa.htm>
- Comisión Bipartita (2015) *Metodología y bases para la organización de la reforma universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala*. Guatemala: IIDH.
- Comisión Multisectorial USAC (2012) *Metodología para la organización de la reforma universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala*. Guatemala: Comisión Multisectorial (2010-2012) Reforma Universitaria.

Dina Susana Mazariegos García ◀ Género y reforma universitaria: experiencias de las mujeres, referencias inspiradoras para una transformación verdadera y necesaria

Lapola, G. (2013) *Reforma universitaria en la USAC, un paso necesario para avanzar*. Guatemala: Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

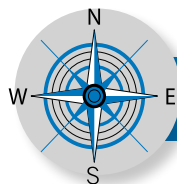
Mingo, A. y Moreno, H. (2017) "Sexismo en la universidad". En *Estudios Sociológicos*. Vol.35, n.105, pp.571-595. Ciudad de México, septiembre/diciembre de 2017. <https://doi.org/10.24201/es.2017v35n105.1434>.

Salvioli, F. (2009) *La universidad y la educación en el siglo XXI: los derechos humanos como pilares de la nueva reforma universitaria*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Universidad de San Carlos de Guatemala (2009) *Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala 2006-2014*. Guatemala: USAC.

Universidad de San Carlos de Guatemala (2003) *Plan Estratégico USAC-2022*. Versión revisada en base al punto Cuarto, del Acta No. 28-2003, de sesión celebrada por el Consejo Superior Universitario el 26 de noviembre de 2003.

Luis Rolando Sánchez Valverth  Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala



Contrapunto

Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

Luis Rolando Sánchez Valverth¹

Resumen

La investigación ha demostrado que la comunicación para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala es vital y mientras esta sea mediada, la prevención y mitigación será mayor debido a la mejor comprensión que tengan las partes receptoras de las alertas que se comunican por medio de los boletines vulcanológicos especiales emitidos por el ente científico encargado de dicha actividad y las contrapartes de gobierno que son parte de la cadena de información desde la que se recibe dicha alerta. Se encontró que la propuesta, validada entre los públicos que fueron parte de la investigación, de un nuevo modelo de boletín mediado construido con lo encontrado en la presente investigación podría ser una herramienta utilizable por ser inclusivo, tomando en cuenta desde el lenguaje, balance entre texto e imágenes hasta la utilización de figuras que ayudarían a entender la gravedad de una emergencia a personas con problemas de reconocimiento de colores (daltónicos), e incluso personas que no sepan leer ni escribir.

Palabras clave

Boletín Vulcanológico, Prevención de desastres, Erupciones Volcánicas, comunicación en emergencias, comunicación para erupciones volcánicas

1. Candidato a PhD., Doctorado en Ciencias de la Investigación - Universidad Mariano Gálvez de Guatemala

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

Abstract

Research has shown that communication for disaster risk reduction in Guatemala is vital and as long as it is mediated, prevention and mitigation will be greater due to the better understanding of the parties receiving the alerts that are communicated through the bulletins. Special volcanological reports issued by the scientific entity in charge of the activity and the government counterparts that are part of the information chain from which the alert is received. It was found that the validated proposal, among the audiences that were part of the research, of a new mediated newsletter model built with what was found in the present research could be a tool that could be used because it is inclusive, taking into account from its language, balance between text and images to the use of figures that would help people with color recognition problems (color blind) understand the seriousness of an emergency, and even people who cannot read or write.

Keywords

Volcanological Bulletin, Disaster Prevention, Volcanic Eruptions, emergency communication, communication for volcanic eruptions

Contexto / justificación

Guatemala es un territorio que, debido a su posición geográfica y a que se encuentra entre diferentes placas tectónicas y fallas geológicas, ha sido incluido dentro de las listas de países a nivel mundial con factores naturales de riesgo como erupciones, inundaciones, huracanes, deslizamientos, tsunamis, incendios forestales, sequías, entre otros. Además, sumado a esto la situación social, la economía, y el deterioro ambiental que presenta, lo coloca también en una posición de vulnerabilidad. Guatemala tiene una población de 16 millones 346 mil 950 personas, (INE, 2018) con el 52% de mujeres y 48% de hombres, y tomando en cuenta que la población tiene poca educación general, donde sólo el 43% tiene primaria completa y el 27% educación media terminada, y si hablamos de educación en gestión de riesgo de desastres el porcentaje sería mucho menor que la educación formal, y se puede deducir que las personas tienen acceso muy limitado a este tipo de formación no formal en el tema, sumado a que la infraestructura es pobre por

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

las condiciones económicas y de educación de las personas ciudadanas guatemaltecas, hacen que los riesgos aumenten sin tomar en cuenta que el país no está preparado ampliamente para responder a desastres.

El enfoque de la gestión del riesgo a los desastres en lugar de la atención de desastres ha sido uno de los pilares de la CONRED en la estrategia integral que busca aportar al desarrollo sostenible del país. Esto a pesar de ser un concepto complejo y extraño que representa algo hasta cierto punto irreal, y que está relacionado con las posibilidades de algo que aún no ha sucedido.

El decreto 109-96 del Congreso de la República de Guatemala le dio vida a la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED), que es la encargada legalmente de la coordinación para lo que fue creada, asumiendo compromisos y responsabilidades, y representando a Guatemala a nivel nacional, regional y mundial. Esta Secretaría es la que lidera la promoción de la reducción del impacto de los desastres.

Los desastres tienen impactos importantes y numerosos en las eco-

nomías nacionales que, más allá de la atención a la emergencia en el corto plazo, tienen consecuencias en la política, economía, y la sostenibilidad del desarrollo a mediano y largo plazo.

Diferentes organizaciones nacionales e internacionales han realizado un trabajo de fortalecimiento a la CONRED aportando desde lo financiero hasta lo técnico para generar investigaciones, documentos y capacitaciones técnicas para mejorar el tema de reducción de riesgo de desastres. Cuando se menciona a la CONRED en este tipo de fortalecimientos, en diferentes ámbitos con el mismo objetivo de la reducción de riesgos, es equivalente al Gobierno de Guatemala, ya que es la entidad coordinadora de las instituciones gubernamentales.

El Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), es otro de los entes que tienen que ver con el tema de Reducción de Riesgo a Desastres, y aunque no es una institución con la finalidad de formar a la población, ha hecho esta labor indirectamente por medio de su comunicación a lo largo de su historia en los diferentes temas donde es rector y la fuente principal de información en ellos. En la

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

actualidad, y específicamente en temas vulcanológicos, presenta información diaria y de última hora como parte de una de las principales tareas del departamento de Investigación y Servicios Geofísicos del instituto, además de la vigilancia de la actividad sísmica en Guatemala que recolecta información por medio de la Red Sismológica Nacional y que es gestionada por el Departamento de Investigación de Servicios Geofísicos. Estos temas científicos deben presentarse a la población con información veraz como un derecho que tienen las personas.

Por su parte, la CONRED se comprometió a institucionalizar el Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015 para Centroamérica, que busca la reducción de riesgo a desastres como base para la planificación del desarrollo sostenible y seguro de la región centroamericana.

Guatemala ha trabajado de la mano con las organizaciones internacionales en sus estrategias para la reducción de riesgos, pasando por el Marco de Acción de Hyogo entre 2005-2015 que se enfocó en el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, que se creó para impulsar la labor de los

países del mundo en el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en 1989, así como la estrategia de Yokohama buscando un Mundo más Seguro.

Luego de estos dos acuerdos y el más reciente, con el cual el país ha basado su trabajo, es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que se inició en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Japón el 18 de marzo de 2015.

Guatemala, apegado al trabajo para la Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco de Sendai, trabaja para dar cumplimiento a los objetivos de éste, dentro de los cuales están:

- Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por los desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial por cada 100.000 personas en la década de 2020-2030 respecto del período 2005-2015.
- Aumentar considerablemente la disponibilidad y el acceso de las personas a los sistemas de alerta temprana de peligros

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

múltiples y a la información sobre el riesgo de desastres y las evaluaciones para el año 2030.

Dentro de este marco, el país también se ha comprometido a adoptar las medidas específicas en todos los sectores en los planos locales, nacionales, regionales y a nivel mundial para dar cumplimiento a cuatro áreas prioritarias que plantea el Marco y que son: Prioridad 1. Comprender el riesgo de desastres / Prioridad 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo / Prioridad 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia / Prioridad 4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Para la presente investigación, el que Guatemala tenga en cuenta el cumplimiento de la Prioridad 3, sobre Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia,

y que presenta la importancia de las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante la aplicación

de medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente. Estos factores pueden impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Las medidas de este tipo son rentables y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas, así como para asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas.

En este sentido, invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia podría incluir también al desarrollo y a las inversiones en comunicación y tecnología para las alertas tempranas en caso de eventos que puedan afectar a poblaciones locales o nacionales.

La reducción de riesgos se trabaja por medio de una comunicación constante con la población que podría ser afectada por los diferentes fenómenos, y para esto la CONRED ha definido diferentes tipos de Alertas que tienen significado sobre las acciones a tomar.

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

1. Alerta institucional en Guatemala
2. Alerta pública
3. Alerta para instituciones de gobierno
4. Alerta pública

INSIVUMEH - Declaratoria de Alertas por eventos vulcanológicos

En relación a la presente investigación que busca un modelo de *Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en la reducción de riesgo a desastres en erupciones en Guatemala*, se toma como punto de inicio del conocimiento para la declaratoria de alertas, la información oficial que se toma como base para el establecimiento de las mismas desde las entidades responsables, y la toma de decisiones se enfoca en el punto número uno de la lista anterior de declaratorias de alertas, específicamente en los eventos vulcanológicos que emita el Instituto Nacional de Sis-mología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH).

Las declaratorias de alertas en la población, específicamente las erupciones volcánicas podrían ser un fenómeno temido por muchas personas en general, pero para quienes viven cerca del cinturón de fuego podría incluso ser algo común y hasta lo que se le reste importancia porque están acostumbrados a los retumbos, la ceniza y las erupciones de magnitud considerada como se aprendió con las poblaciones del volcán de Fuego en Escuintla en 2018.

Como mencionó la científica Alanna Simpson, “a mí me gustan los números y los datos, pero sé que con las personas que hablo quieren una historia”, y éste es un ejemplo también de cómo la población quiere que se le comunique, por medio de una conexión más directa y no solo por datos que se vuelven números, sino también por algo que tenga un toque más humano.

El INSIVUMEH dentro de su misión declara que es una institución técnico-científica altamente calificada que contribuye a la optimización de actividades del sector productivo de la República de Guatemala asociadas a las ciencias atmosféricas, geofísicas e hidrológicas, coordinando servicios con el sector privado y actuando

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

como asesor técnico del gobierno en caso de desastres naturales; además planifica, diseña y ejecuta estudios y monitoreos sistematizados en la tecnología adecuada, enriqueciendo las bases de datos y sistemas de información geográfica referencial del país, contribuyendo de esta manera con la modernización y especialización del sector educativo a todo nivel en el campo de su especialidad. El Instituto representa al gobierno de Guatemala como miembro activo en organismos nacionales e internacionales que tienen que ver con las áreas antes expuestas.

El Proceso de comunicación de Boletines Vulcanológicos, según el INSIVUMEH es el siguiente:

1. Recolección de información
2. Redacción
3. Publicación por medio de la página web en Wordpress y PDF
4. Se publican en redes sociales
5. Se envía a enlaces directos (85 personas aproximadamente – enlaces CONRED en departamentos)

Según Karla Chun, sismóloga del INSIVUMEH, los boletines han

existido desde la fundación de la entidad, y en los mismos se ha enviado información procesada de diferentes formas. En el caso de la información que se incluye en la actualidad, se pueden mencionar los sismogramas donde se colocan las escalas RSAM y la Rosa del Viento, pero en general por ser un tema muy técnico podrían obviarlo, pero por solicitud de CONRED lo colocan para dejar prueba de lo que dice el documento siendo más una necesidad burocrática que estratégica para el entendimiento del mensaje.

Los Boletines generados desde el INSIVUMEH se convierten en una alerta institucional sin que sea nombrada directamente de esa manera ni que cumplan con un modelo de comunicación relacionado, ya que al momento en que el Instituto envía la información hacia los contactos dentro del gobierno de Guatemala, inmediatamente se deduce que la información debe de ser tomada como un llamado a la acción basado en el texto de estos, aunque no sea mencionado claramente.

Al momento de realizar esta investigación, la dinámica de comunicación interna y externa desde el ente rector, provoca que al enviarla a la CONRED o a la Red Interinsti-

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

tucional se filtre la información y se disemine sin mediación, llegando directamente hasta la población en general por medio de canales como la internet, redes sociales, y también a través de medios masivos que transmiten la información por sus canales de comunicación, sin filtros o mediados, para la mejor comprensión de los temas técnicos dentro del mismo boletín.

En general, la comunicación gubernamental en Guatemala y en cualquier otro país, juega un papel vital para la construcción de una cultura de información desde el Estado, pero basada en los rasgos de la población del país y en sus necesidades; en ese sentido, esta comunicación no cumple con sus necesidades.

Metodología

Las actividades para esta investigación fueron las siguientes:

Técnica de la observación. Por este medio es por el cual se ha definido el tema de la investigación, determinando que existe una oportunidad de investigar debido a los resultados y comportamientos basados en el proceso de comunicación antes mencionado. Aquí es donde se ha podido analizar las posibles causas que han

hecho que los resultados obtenidos hasta el momento sigan en el mismo rumbo y con los mismos resultados. Esta fase es también donde se ha generado la hipótesis que las variables independientes afectan el resultado de la variable dependiente, proponiendo posibles acciones que deberán de ser comprobadas por medio de otras técnicas de investigación hasta lograr entender, procesar y proponer soluciones para los problemas encontrados en la misma.

Revisión bibliográfica. Para esta fase de la investigación se utilizó en su mayoría información de medios de comunicación electrónicos e impresos, así como de documentos electrónicos, investigaciones sobre temas relacionados, documentos de entidades nacionales e internacionales, fuentes del gobierno de Guatemala, publicaciones con historial de los eventos vulcanológicos y reacciones en los medios, entre otros. Los temas de comunicación se han basado en publicaciones teóricas básicas antiguas y más recientes que sirven para el entendimiento de los procesos comunicacionales básicos. El tema de comunicación interinstitucional, aunque pareciera ser muy obvio, es necesario para la presente investigación porque no cuenta con protocolos específi-

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

cos, y es un área a la que se le ha dado poca importancia, aunque por la magnitud que ésta necesita, lo encontrado es muy básico y casi nulo, evidenciando que se aplica más como un canal y no como un área estratégica y vital para salvar vidas.

Encuesta. Ésta se realizó con la información encontrada en la fase de observación y recolección de datos empírica donde se entendieron las diferentes fases que suceden antes de llegar a la realización de un boletín vulcanológico, así como entender la segunda etapa que es

la post envío de los boletines para conocer el efecto que éstos tienen dentro de la institución que recibe y que debe actuar en respuesta a una amenaza de un evento que se puede convertir en emergencia, y ante los medios de comunicación social que son quienes exponen la situación antes, durante y después de éstas. En esta encuesta se incluyeron todas las variables independientes necesarias. Dentro de las opciones múltiples a responder se presentaron temas que presentarían las desviaciones posibles en las respuestas.

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

Figura 1
Encuesta a instituciones – Parte 1.



Fuente: Creación propia

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

Figura 2
Encuesta a instituciones – Parte 2.



Fuente: Creación propia

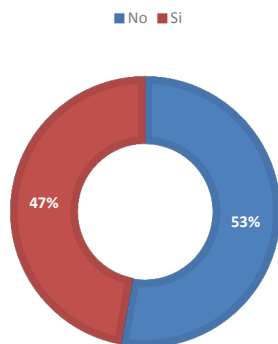
Resultados

Según la correlación realizada, el cruce de información entre las diferentes variables estudiadas dio los siguientes resultados expresados en porcentajes:

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

Figura 3

**PROBLEMAS PARA ENTENDER EL BOLETÍN
VULCANOLÓGICO ESPECIAL**



Fuente: Creación propia

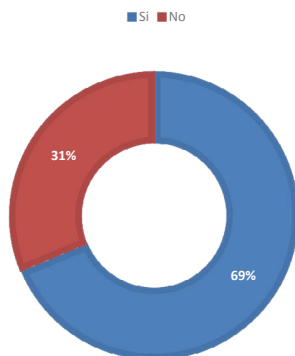
- El 47% de las personas entrevistadas indicó que ha tenido problema para entender el Boletín Vulcanológico Especial porque el lenguaje no es claro, práctico, entendible, y de fácil y rápida interpretación para los usuarios, tal y como lo planteó la pregunta en el formulario de recolección de datos que se pasó a cada participante. Las personas que respondieron están vinculadas profesionalmente a medios de comunicación, instituciones de ayuda humanitaria, organizaciones de ayuda humanitaria, Sistema de las Naciones Unidas, CONRED, personal de municipalidades, entidades del gobierno, y son éstas quienes fueron elegidas como muestra por la importancia de toma de decisiones y transmisión de información que se da al momento de una emergencia o previo a ella.
- Si tomamos en cuenta que estas personas son las que están relacionadas con el tema y que son las que debiesen tener más conocimiento técnico en diferentes niveles, desde los más técnicos hasta los niveles de especialización para comunicar hacia la población por razones obvias de su labor diaria, encontramos que existe casi la mitad que no lo comprenden en su totalidad lo que podría tener variaciones en la toma de decisiones, así como la transmisión

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

de información errónea por la falta de comprensión de los boletines vulcanológicos especiales.

Figura 4.

**NO SABE CUAL ES LA FUENTE OFICIAL PARA RECIBIR EL
BOLETÍN VULCANOLÓGICO**



Fuente: Creación propia

- Menos de la tercera parte, que es el 31.3% de las personas, consideran que podría generarse una información más simple en el Boletín y no saben cuál es la fuente oficial para recibir el Boletín Vulcanológico, lo que confirma que las personas consultadas no conocen un protocolo de comunicación que debiese ser el punto medular para la fluidez de la información de forma correcta y mediada, aunque eso no haya sido el punto de estudio en esta investigación, demuestra la importancia de tener claro de dónde es que debe llegarle la información a su organización para que ésta pueda generar acciones basadas en la misma.
- Según la CONRED y el INSIVUMEH, al momento de la realización de la presente investigación, no existía un protocolo específico como tal para la difusión de la información que emite el ente científico. Aunque lo consideran de vital importancia para la regularización de la información. Tomando en cuenta lo anterior y los métodos de calidad del mundo de hoy,

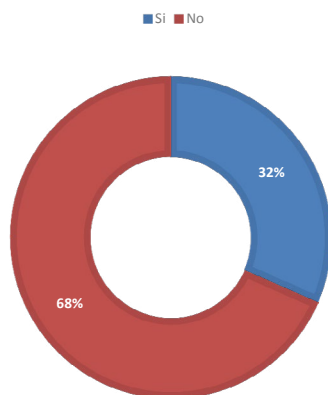
Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

es necesario mencionar que estas instituciones no cuentan con procesos de gestión de calidad para estas comunicaciones, mismas que podría cumplir con procesos de organización como políticas, procedimientos y guías de calidad de los proce-

sos de las organizaciones, basadas en experiencias históricas que ayuden a identificar los requerimientos de calidad y/o estándares más importantes para el cumplimiento de los objetivos de las comunicaciones interinstitucionales.

Figura 5

SABE LA DIFERENCIA ENTRE BOLETÍN DIARIO Y VULCANOLÓGICO ESPECIAL



Fuente: Creación propia

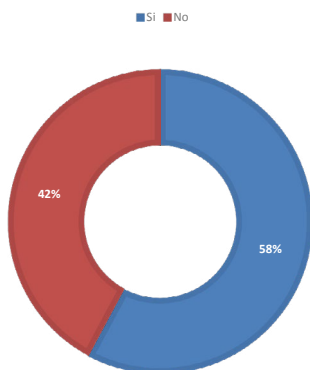
- El 68.4%, más de dos tercios del personal, que consideran que podría generarse una información más simple en el Boletín, no sabe cuál es la diferencia entre el Boletín Vulcanológico Diario y el Boletín Vulcanológico Especial, lo que evidencia que los formatos de ambos

instrumentos son confundidos por las y los usuarios, que podría presentar complicaciones al momento de reconocer la importancia de la información que se presenta en un boletín de emergencia versus un boletín de monitoreo regular como el actual Boletín diario.

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

Figura 6

**LENGUAJE DEL BOLETÍN DA INFORMACIÓN CLARA
SOBRE QUE HACER EN EMERGENCIAS**

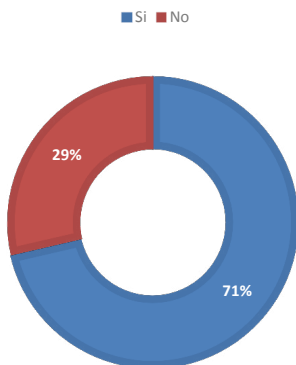


Fuente: Creación propia

- El 57.8% señaló que el lenguaje utilizado en el Boletín Vulcanológico le da información clara sobre qué hacer en las emergencias por erupciones. Aunque al mismo tiempo la mitad de las personas considera que el Boletín Vulcanológico está redactado en un lenguaje técnico que podría ser simplificado.

Figura 7

**LENGUAJE DE BOLETÍN DA INFORMACIÓN PARA
REDUCIR RIESGOS**



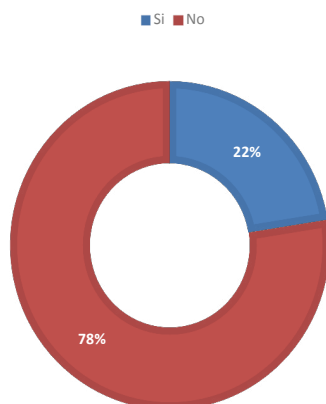
Fuente: Creación propia

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

- Casi el total de las personas respondieron que sí es necesario hacer tener lenguaje más simple, pero, además, casi un tercio de las personas mencionan que no aporta información sobre cómo minimizar los riesgos.

Figura 8

**LENGUAJE UTILIZADO EN EL BOLETÍN ES CLARO
PARA QUIENES LO LEAN**



Fuente: Creación propia

Los resultados relacionados al lenguaje utilizado en el Boletín Vulcanológico sobre su entendimiento, claridad, practicidad, y de fácil y rápida interpretación por los usuarios (CONRED, Gobierno de Guatemala, Municipalidades, medios de comunicación, el Sistema de las Naciones Unidas, Organizaciones de Ayuda Humanitaria) son:

- Sólo el 22.5% de los medios de comunicación consideró que el

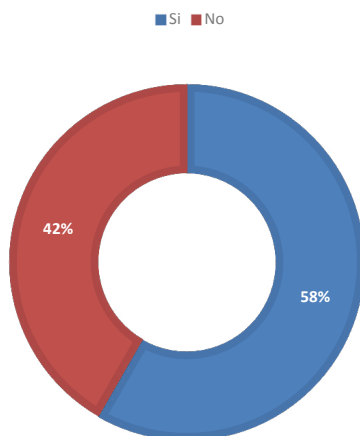
lenguaje utilizado en el Boletín Vulcanológico es claro, práctico, entendible y de fácil interpretación para quienes lo lean, lo que pone en un punto delicado esta forma de comunicar porque en general, son los medios de comunicación los que se encargan de difundir la información que las instituciones rectoras de gobierno después de estas mismas, ya que son quienes tienen mayor cobertura

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

y están segmentados por públicos.

Figura 9

LENGUAJE TÉCNICO DEL BOLETÍN ES FÁCIL DE ENTENDER PARA LOS USUARIOS



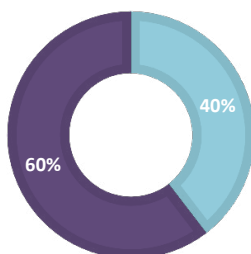
Fuente: Creación propia

- El 58.3% considera que el lenguaje técnico del boletín vulcanológico es fácil de entender con relación a la variable que es más fácil de entender para evitar riesgos y desastres, lo que coloca a un poco más del 40% en una situación donde no tienen seguro lo que se menciona en los documentos.

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

Figura 10

**SABE CUAL ES LA UTILIZACIÓN
DIFERENCIA ENTRE EL BOLETÍN DIARIO Y
BOLETÍN DE EMERGENCIA**



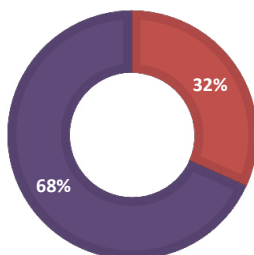
Fuente: Creación propia

- Aunque el 77% de las organizaciones saben cuál es la diferencia de los boletines, y el 80% afirma utilizarlo para la toma de decisiones, por otro lado, se observa un porcentaje de encuestados contradictorio del 39.6% quienes difieren en la correcta aplicación de este.

Figura 11

**MEDIOS DE COMUNICACIÓN CONOCEN
DIFERENCIA ENTRE BOLETINES**

■ Si ■ No

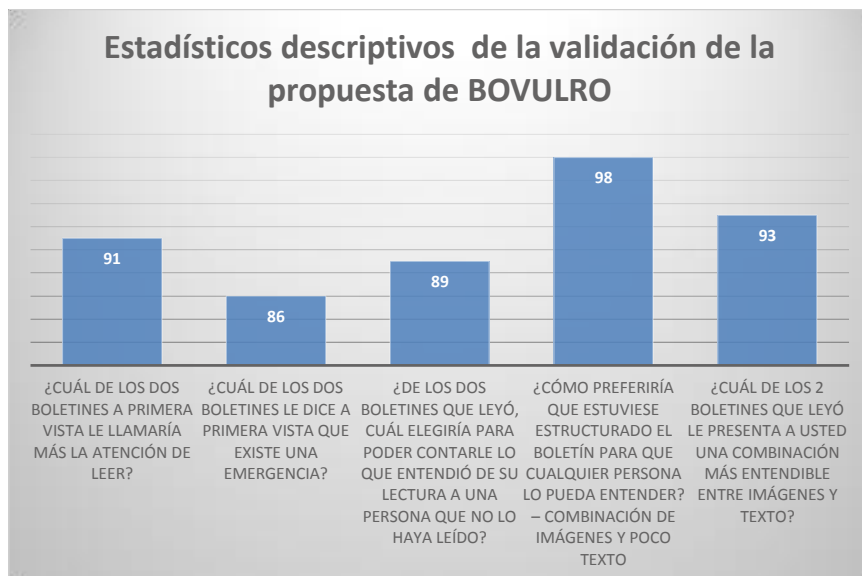


Fuente: Creación propia

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

- Un tercio de los medios de comunicación (31.7%) conoce la diferencia entre los boletines diario y especial, lo que es un riesgo y puede tener severas consecuencias para los receptores finales y posibles víctimas (público en general) que son las que se informan por esas vías porque para estas instituciones todo debería de estar claro por la responsabilidad de a quienes les llega la información que publican.

Figura 12
Validación de propuesta BOVULRO



Fuente: Creación propia

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

Análisis comunicacional sobre los boletines vulcanológicos diarios y especiales para la propuesta de un nuevo modelo de comunicación hacia los diferentes públicos del documento

La herramienta comunicacional que el INSIVUMEH tiene actualmente como la forma de compartir la información interinstitucional y de forma externa, es la que se ha utilizado para analizar en esta investigación. Los Boletines Vulcanológicos Diarios, y los Boletines Vulcanológicos Especiales son los formatos que sirvieron como análisis para la recolección de información y el posterior análisis de estos, así como la comparación realizada entre ambos instrumentos que arrojaron respuestas similares en ambas versiones.

En esta investigación se realizó el análisis de 229 boletines especiales entre las fechas del 3 de junio de 2018 y el 2 de junio de 2019. En el formato de recolección de datos de este boletín se incluyeron 33 preguntas que incluyeron un

barrido de información del Boletín Vulcanológico Especial que incluyó desde la posición y el tamaño de los logotipos del encabezado, la legibilidad del texto en los mismos, el conteo de palabras dentro del titular y la diferenciación entre un boletín y otro, hasta el número de párrafos incluidos en cada boletín, el tipo de lenguaje utilizado, la repetición de frases o palabras, el uso de acrónimos o lenguaje muy técnico, la presentación de información por medio de imágenes, la fácil lectura de las mismas, y la forma de presentar la información concluyente en cada uno de estos documentos que incluye la forma de indicar los pasos seguir, o la toma de decisión de una acción, la recomendación para las instituciones a las que el INSIVUMEH le da información directa, hasta la forma de presentar los medios de contacto con el ente rector para profundizar en lo presentado.

El análisis realizado a los boletines se puede clasificar en las siguientes áreas:

- Impacto visual del boletín – se analizaron los boletines desde el punto de vista visual, el impacto que los mismos puedan tener a primera vista, así como los aspectos que forman parte del diseño y que podrían hacer

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

el documento, algo más llamativo y que invite a leerlo por el simple hecho de tener un formato más llamativo y que comunique aún sin leerlo.

- Diferenciación entre boletines diarios y especiales – ambos documentos se analizaron, así como la forma en que los dos están plantados, llegando a la conclusión que los boletines tienen prácticamente el mismo formato lo que hace que a primera vista no se logre diferenciar entre uno y otro, poniendo a la población en mayor riesgo debido a que las personas responsables de monitorear estas alertas emitidas por el INSIVUMEH podrían restarle importancia a un boletín especial ya que puede haber una confusión entre boletines y por ser tan parecidos y con un formato no amigable para la lectura, podría obviarse la atención debida a las emergencias por razones de imagen de un documento que debe de tener toda la relevancia necesaria.
- Identificación por lectura de los íconos institucionales – la imagen institucional del INSIVUMEH, en especial su logotipo tiene un reconocimiento dentro de la población debido a que

ha sido una constante desde su creación. La imagen como tal, aunque es bien reconocida tiene problemas desde el punto de vista de imagen ya que las palabras que se leen en el mismo son muy pequeñas y eso podría dar problemas para saber que un boletín es del INSIVUMEH. Además, se encontró que no existía uniformidad en los encabezados iconográficos por lo que se encontraron de dos a tres logotipos, el del gobierno de Guatemala, el del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, y el del INSIVUMEH.

- Cumplimiento de estándares mínimos para presentar titulares desde el punto de vista comunicacional – el encabezado o titular de cualquier documento, en general, pero especialmente de un boletín con la relevancia que tiene la situación de los volcanes, y enviado desde el ente científico nacional, debe de tener una lógica de ser simple, corto, concreto y con un gancho para que las personas se interesen por el documento presentado. En los boletines analizados, el promedio de palabras en el titular osciló entre las 21 y 30 palabras, lo que se traduce en que las personas no

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

se sentirán atraídas por leer el boletín, debido a que desde el titular encuentran aburrido el tema sin leerlo.

- Utilización de lenguaje simple dentro del texto – el análisis del tipo de lenguaje dentro de los boletines da información importante ya que se pudo corroborar que los documentos cuentan con información muy técnica que se traduce en palabras o tecnicismos que hacen complicada la comprensión en la lectura ya que hay palabras que pueden generar confusión por su nivel técnico.
- Número de párrafos promedio – otro factor revisado en el análisis fue la cantidad de párrafos que tiene el documento, que dependerán si la versión cuenta con imágenes o no, pero de no tenerlas la saturación del documento es mucha y no invita a la lectura. A primera vista un documento con muchos párrafos puede tener dos reacciones para quienes lo reciban, o que se centren en solo una parte del boletín, o que decidan no leerlo porque se ve muy denso.
- Utilización de nomenclatura no especificada en el texto – en uno de los puntos anteriores se mencionó sobre el tipo

de lenguaje que se utiliza en el documento, llegando a la conclusión que tiene terminología muy técnica y que limita el entendimiento del mensaje. La nomenclatura además de ser técnica, también se utiliza en gráficas que son difíciles de leer por tamaño y calidad de imagen lo que complica aún más entender el mensaje que desea dar el ente emisor.

- Utilización de imágenes fáciles de entender – una de las potencialidades que tiene la comunicación en la actualidad es la fácil forma de transmitir información por medio de imágenes, pero en el caso de los boletines, las mismas son técnicas y de baja calidad, lo que podría hacer que los receptores no le pongan atención porque no pueden interpretarlas, o bien que puedan confundirse por la misma razón.
- Recomendaciones del INSIVUMEH a las otras instituciones – una de las partes que en la investigación llamó la atención por la importancia que tiene, pero por el poco realce que se le da, está ubicada en los últimos párrafos y son las recomendaciones a tres entidades en su mayoría, aeronáutica civil

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

por el tráfico aéreo, la CONRED por las alertas y al Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT). Las recomendaciones son acciones recomendadas sin peso en su mención y rigurosidad para la toma de decisiones debido a que queda abierta incluso cuando la situación de las erupciones es crítica.

- Utilización de íconos o links para búsqueda de información extra - la última parte de los boletines que incluye información de contacto de la institución no tiene uniformidad ya que en ocasiones se repite información del encabezado con el nombre de la institución. Además, en ningún momento se plantea la invitación a buscar más información o a aclarar la misma dentro del texto o en un espacio que pueda generar una comunicación bilateral entre la institución y sus públicos.

Discusión

Desarrollo del modelo para la identificación de formas que faciliten y efectivicen la comunicación rápida, práctica, segura y eficiente.

Luego de conocer los diferentes aspectos que son relevantes dentro de la historia, y de la generación y comunicación de datos científicos en temas vulcanológicos en Guatemala, y de saber las formas en que el ente rector de monitoreo en el país como lo es el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología – INSIVUMEH -, así como su contraparte en la difusión de la información para la prevención y alerta, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED -, ambas, que forman parte del Sistema Nacional, se propone la generación de un modelo ideal de comunicación inclusivo que priorice a las autoridades que recibirán el documento, a los entes y organizaciones relacionadas a posibles acciones dependiendo de las actividades de los volcanes, y a la población en general que son

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

quienes reciben la información sin conocimiento técnico para que esta información pueda hacer la diferencia entre la vida y la muerte.

El modelo propuesto es el Boletín Vulcanológico Especial **BOVULRO**, que es la transferencia de las necesidades evidenciadas de información de la población y entidades encuestadas a un formato amigable y más fácil de entender que el modelo analizado.

Este modelo que se propone es un documento que presenta la información de una forma práctica y fácil de entender, desde la presentación gráfica del mismo que distingue entre un boletín diario y uno especial por medio de una codificación gráfica clara que informa que es un boletín especial o de emergencia, íconos universales que evidencian una situación de alerta, así como los colores que transmiten un estado de aprestamiento merece atención y la fase de actividad del volcán. Además, incluye modificaciones como los cambios en el titular, que hacen que sea más conciso y directo sobre lo acontecido en cualquiera de los volcanes activos, con mucho menos palabras que el formato estudiado, pero manteniendo información básica como la fecha, la hora y el número de boletín,

que son de vital importancia para saber si al momento de recibir la información se puede definir si es un documento ya leído y antiguo, o uno nuevo y actualizado.

La reducción del número de palabras y la simplificación del vocabulario es otro de los cambios que se presentan en el modelo para convertir un documento netamente técnico, a un documento mediado y que sirva para transmitir información clara para la prevención y reducción de riesgos en eventos y emergencias relacionadas a los volcanes en Guatemala.

La eliminación de imágenes técnicas y de difícil lectura, no solo por el tamaño del texto, sino también por la interpretación de estas, es una de las modificaciones al boletín actual para generar el modelo BOVULRO. Dentro de esta misma temática, la inclusión de íconos más simples y fáciles de entender, más universales y que transmiten al solo ver la imagen un mensaje directo sobre una acción, son parte de la versión a presentar que divide la parte visual en dos partes, los tipos de actividad y las recomendaciones desde el INSIVUMEH. Además, se realza la visibilidad y la forma para contactar al INSIVUMEH para cualquier información adicional sobre el tema, y el enla-

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

ce para encontrar mayor información sobre lo que se presenta en ese documento.

Las especificaciones de los cambios al modelo del boletín vulcanológico estudiado son parte de los cambios que el INSIVUMEH debería de realizar para que el recibimiento de este nuevo modelo BOVULRO pueda tener el impacto y la aceptación de los usuarios de este.

El BOVULRO deberá de ser, además de práctico, como se describe en los párrafos anteriores, un documento de acceso inmediato por diferentes plataformas, que incluya información veraz y segura de lo que ahí se describe y de lo que se desea presentar. Además, la comunicación interinstitucional es clave para que este nuevo modelo tenga el éxito, debido a que la generación de un protocolo de comunicación entre instituciones es vital para que los flujos funcionen en una emergencia, inclusive ese documento debería de definir los canales y la cadena de información para transmitir y confirmar lo que ahí se expone para el bienestar de la población en riesgo.

El BOVULRO deberá de ser un documento oficial que pueda ser replicado por cualquiera de los

usuarios directos del boletín para que se transmita de una forma íntegra por el nuevo mensaje mediado para su mejor comprensión. Los públicos que debiesen estar involucrados en la recepción y difusión de este nuevo modelo deben de ser el INSIVUMEH, la CONRED, las instituciones de gobierno central y municipal, los medios de comunicación masiva, y las instituciones nacionales e internacionales que están en apresto ante cualquier evento vulcanológico en el país.

Aunado a la generación e implementación de un nuevo modelo, el INSIVUMEH y la CONRED deben de trabajar de la mano para la formación de los usuarios directos y la multiplicación de la información sobre el nuevo modelo BOVULRO, para que con diferentes acciones se imparta un entrenamiento sobre la forma de leer el documento y las implicaciones que este tiene para cada una de las instituciones involucradas en recibirlo y multiplicarlo, así como una formación especial para los medios de comunicación para que sean estos los portavoces especiales para la mejor comprensión de las alertas emitidas en el boletín ya que son éstos los que tienen mayor cobertura inmediata ante la población en general, y son a quienes gene-

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

ralmente se les consulta por medio de sus publicaciones en los diferentes medios que éstos manejan como redes sociales, internet, emisiones en vivo, entre otras.

En el BOVULRO se ha hecho un trabajo para homogeneizar la información presentada con el fin que sea entendible por todos los medios.

La propuesta del nuevo modelo de comunicación entre el INSIVUMEH y la CONRED se realizó tomando en cuenta la información recolectada por diferentes medios y con varios sectores de la población que tienen acceso a los boletines vulcanológicos que, aunque son documentos científicos, son filtrados y comunicados a personas que son miembros de organizaciones que deben de tener la in-

formación pero que no la reciben de una manera mediada. Además, el nuevo modelo también fue diseñado basado en el análisis 578 boletines entre Especiales (229) y Diarios (349) comprendidos entre el 3 de junio de 2018 y el 2 de junio de 2019.

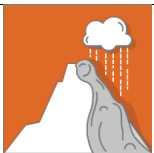
Además de cuidar los detalles anteriormente expuestos para la propuesta del Modelo BOVULRO, y aunque el análisis estuvo enfocado en proponer un nuevo modelo de Boletín Vulcanológico Especial, se presentan cinco imágenes genéricas que podrían ser utilizadas inclusive en el Boletín Diario.

A continuación, se presentan las imágenes propuestas a utilizar en la sección del Boletín Tipos de Actividad:

Figura 13
Imágenes propuestas para BOVULRO

IMAGEN	TÍTULO
	Desgasificación

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

	Explosiones
	Flujo Piroclástico
	Lahares
	Caída de ceniza

Fuente: Creación propia

El Boletín BOVULRO planteado como nueva propuesta de comunicación interinstitucional, está basado en el *Boletín No. 30-2018 de las 13:55 horas del 3 de junio de 2018*, que fue el último publicado antes del desastre que arra-

sara con las comunidades en el departamento de Escuintla.

Este modelo se considera como una innovación al modelo actual por la practicidad de lectura, por ser accesible para cualquier per-

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

sona en la población, tomando en cuenta que los analizados están considerados como Boletines Técnico Científicos, pero por razones de que el mismo se filtra entre el ente rector y las organizaciones receptoras primarias, se ha considerado importante que sea un boletín mediado para ayudar a la reduc-

ción del riesgo de forma inmediata, así como también para que sea comprendido por cualquier persona de la población guatemalteca que lo reciba, lo que lo convierte en un documento veraz y seguro para las personas porque es claro y directo para enviar el mensaje.

Figura 14
Validación modelo Bovulro



Fuente: Creación propia

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

Figura 15
Composición de la muestra



Fuente: Creación propia

Fuente: Creación propia

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ [Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala](#)

Conclusiones

- La estructura del Modelo de Boletín Especial Vulcanológico Innovador BOVULRO, compuesto por imágenes y poco texto, es el preferido por el 98% de los entrevistados, tanto población en general como personal perteneciente a las instituciones involucradas en la primera recepción desde el INSIVUMEH como lo son la CONRED, entidades del Gobierno de Guatemala, Municipalidades, Medios de Comunicación, Naciones Unidas, y Organizaciones de Ayuda Humanitaria.
- La población en general y las instituciones que validaron el Modelo BOVULRO, confirmaron en un 93% que lo entienden, lo que confirma que la comunicación mediada en el nuevo modelo cumple con lo que requieren los públicos que lo leen para que sea más fácil para ellas.
- La población en general y las instituciones participantes favorecieron la opción del Modelo BOVULRO en un 91% porque les permite mantener la atención en el documento.
- La población en general y las instituciones antes mencionadas involucradas en el manejo de emergencias que reciben el boletín, tienen preferencia en un 89% por el modelo BOVULRO para lograr transmitir a terceros la información de una emergencia.
- El 86% de la población y las instituciones guatemaltecas involucradas en el estudio reconocen que el Modelo BOVULRO facilita la identificación de una emergencia vulcanológica.
- Luego de investigar sobre las formas de comunicar la emergencia con un Boletín Vulcanológico Especial, se evidencia que las variables que son las preferidas son las de poco texto e imágenes, porque ésta facilita la transmisión de la información, mismas que fueron la base para el diseño del Modelo BOVULRO. Las variables que sobresalieron en la investigación, y que posteriormente fueron validadas por la población en general y las instituciones involucradas en la emergencia, quienes confirmaron que las variables en un buen modelo son ***inclusión de imágenes y texto, que sea fácil de entender, la facilidad de mantener la atención***

Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala

en el documento, la preferencia por ser ***más fácil para transmitir a terceros la información de una emergencia y la facilidad de identificar la emergencia por su formato.***

Recomendaciones para el INSIVUMEH y la CONRED

- Realizar la transición del Boletín Actual al BOVULRO como respuesta a la población basado en lo encontrado en esta investigación
- Desarrollar un protocolo de comunicación entre instituciones que incluya un manual del uso de las comunicaciones de emergencia entre estas dos instituciones y sus diferentes públicos para el mejor manejo de la información en emergencias
- Realizar una campaña de comunicación para dar a conocer la transición del Boletín Actual al BOVULRO como mediación de contenidos para las y los guatemaltecos.
- Tomar como base el BOVULRO para adaptar a este modelo los diferentes tipos de boletines ge-

nerados desde el INSIVUMEH como respuesta a las necesidades de comunicación encontradas en la presente investigación, para los públicos que requieren información de emergencias.

Referencias

Congreso de la República. (1996). Ley y Reglamento CONRED. https://conred.gob.gt/site/documentos/base_legal/Ley_CONRED.pdf

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres - CONRED. (2019). Quiénes somos. <https://conred.gob.gt/site/Quienes-Somos>

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres - CONRED. (2012). Reglamento de la SE-CONRED Acuerdo Gubernativo 443-2000. <https://conred.gob.gt/site/documentos/decretosconred/Reglamento492012.pdf>

Instituto Nacional de Estadística – INE. (2018). Censo Poblacional. <https://www.censopoblacion.gt/>

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, INE. (2018). XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda - Características generales de la población por pueblo de pertenencia. Datos a nivel nacional, Población por pueblo de pertenencia. Datos a nivel nacional. <https://www.censopoblacion.gt/graficas>



Luis Rolando Sánchez Valverth ◀ **Comunicación interinstitucional técnico-científica mediada para la alerta temprana en erupciones, para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala**

Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología – INSIVUMEH. (1976). Reglamento. <http://www.insivumeh.gob.gt/LAIPDF/Articulo%2010/inciso%201/funciones%20institucionales.pdf>

Martha Rodríguez J. Marta. (2000) Aprendiendo a vivir con nuestro volcán protegemos nuestra salud. Organización Panamericana de la Salud. www.paho.org/desastres/

Ministerio de Educación. (2019). Guatemala, un País con Diversidad Étnica, Cultural y Lingüística. <https://www.mineduc.gob.gt/DIGEBl/mapa-Linguistico.html>

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

Naranjo, M. L. G. (2012). Tecnologías de la información y la comunicación para la mediación pedagógica. *Ventana Informática*, (27).

Obregón, R., Arroyave, J., & Barrios, M. M. (2010). Periodismo y comunicación para la gestión de riesgo en la subregión andina: discursos periodísticos y perspectivas para un enfoque prospectivo y preventivo. *Folios, revista de la Facultad de Comunicaciones*, (23), 105-105.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo a Desastres 2015-2030 https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

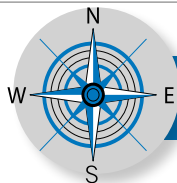
Organización de las Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres. (2005). Marco de Acción de Hyogo. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

Simpson Alanna, Piccio Lorenzo. (2018) Cómo las historias pueden ayudar a comunicar el riesgo volcánico a las comunidades. Understanding Risk Forum. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/c-mo-las-historias-pueden-ayudar-comunicar-el-riesgo-volc-nico-las-comunidades>

Simpson Alanna. (2018) Iain Stewart at UR2018: "Stories are absolutely key" in communicating risk to communities. Banco Mundial. <https://youtu.be/ISJISldLxBA>

Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica



Contrapunto

Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica¹

Caryl Alonso Jiménez²

Docente universitario y consultor independiente

Resumen

La modernización del Estado y la reforma de la administración pública de los años 80 en el siglo pasado implicó la creación de condiciones políticas y administrativas para el impulso de la descentralización, que buscaba extender nuevos roles, funciones y competencias a trasladarse del gobierno central hacia los gobiernos municipales, lo cual debía incidir en nuevas dinámicas de desarrollo territorial. La descentralización como nuevo marco de relaciones del centro a la periferia no se consolidó y fracasó en un intento. El artículo repasa los principales factores y los determinantes que fueron clave en esa etapa. Analiza y cuestiona dicha etapa y propone un nuevo itinerario para una nueva agenda centroamericana, que retome la descentralización de cara a los nuevos desafíos en la región.

Palabras clave

Estado, gobierno central, descentralización, gobierno municipal.

1. El artículo aborda un enfoque coincidente del autor en la Revista 32 del Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2021.

2. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

Abstract

The modernization of the State and the reform of the public administration of the 80s in the past secrecy implied the creation of political and administrative conditions for the promotion of decentralization, which sought to extend new roles, functions and competences to be transferred from the central government to the municipal governments, which should influence new dynamics of territorial development. Decentralization as a new framework for relations from the center to the periphery was not consolidated and failed in one attempt. The article reviews the main factors and determinants that were key at that stage. It analyzes and questions this stage and proposes a new itinerary for a new Central American agenda, which takes up decentralization in the face of the new challenges in the region.

Keywords

State, central government, decentralization, municipal government.

Introducción

“Hay que decirles la verdad a los jóvenes y para eso, hay que comenzar conociendo la verdad”, expresaba Mario Bunge. Justamente para comprender la realidad actual de Guatemala y el sistema de relaciones Estado-ciudadano, es imperativo conocer desde la perspectiva histórica los procesos y dinámicas seguidos en la etapa de modernización, impulsados en la década de los años ochenta en el siglo pasado.

Es innegable que el Estado actual y sus formas de expresarse institucionalmente no necesariamente se consolidaron a partir del cambio y surgimiento de la globalización y el mercado a nivel planetario.

En Centroamérica la historia tiene las raíces profundas en las dinámicas y evolución de la configura-

ción del poder y son el marco para comprender el Estado, es por ello que son los sujetos de esta investigación. El sociólogo Edelberto Torres-Rivas, expresa que “el Estado tiene explicaciones en procesos revolucionarios de la segunda mitad del Siglo XX en la región y que permiten comprender que es el objetivo del cambio en procesos donde

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

acontecen modificaciones que implican a las estructuras orgánicas y funcionales a nivel gubernamental” (Torres-Rivas, 2011).

El debate en este ensayo es insistente en la interrogante ¿Cómo y en qué condiciones se concibió el proceso de modernización del Estado y la reforma de la administración pública en Guatemala? ¿Hasta dónde la visión de reformas tomó en cuenta los importantes rezagos sociales que provenían de la geopolítica mundial en los años del enfrentamiento político, ideológico y militar de las grandes potencias mundiales?

Siguiendo el pensamiento de R. Nisbet citado por Ángelo Panebianco (1995, p. 47) en la sociología clásica, en el marco del cambio social, se producían leyes predeterminadas y que podrían saberse a priori dichos cambios. En el caso guatemalteco la transformación del Estado como organismo vivo debía pasar por acuerdos y consensos en un marco político y social que fuera capaz de definir las rutas en cuanto a velocidades

e intensidades³ del modelo de Estado, gobierno y sociedad, pero sobre todo del cálculo de tiempo que se requería para lograrlo.

En la década de los ochenta, con el retorno a la democracia y la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala se abrieron las puertas a un amplio marco para el fortalecimiento del municipio.

Desde esa dimensión los constituyentes definieron un modelo que incorporaba la participación del municipio en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado⁴ en la que se crea por primera vez en la historia una visión territorial que incorpora a las dinámicas de inversión pública no solamente una estrategia de ampliación de la presencia estatal abandonada históricamente por el modelo económico productivo del siglo XIX y más particularmente por la economía contrainsurgente (Robledo, 2009, p. 135) que tiene su principal expresión en los presupuestos militares a partir de 1963 (Robledo, 2009, p. 5) que queda reconocido

3. Aunque Panebianco hace referencia a la organización política aquí se amplía al concepto de Estado (p. 451).

4. Artículo 257 de la CPRG que define la asignación financiera a las municipalidades y que establece el 10% en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

en el retorno la democracia hasta la actualidad.

Esa primera etapa colocó al municipio con altas fuentes de financiamiento con transferencias de capital y situado constitucional de hasta el 90% del total de sus ingresos no tributarios; sin embargo, aun cuando contaba con recursos financieros no significó capacidad del gobierno municipal para atender las demandas, funciones y competencias.

Es en esa etapa que se consolida el sistema de funcionamiento del gobierno municipal e igualmente se fortalece también el modelo centralista en Guatemala (Alonso, 2008). Aunque el debate del centralismo se explica en Guatemala no solamente a partir del modelo presidencialista sino de la dependencia financiera del municipio y los efectos en el comportamiento democrático del sistema, particularmente de los liderazgos políticos emergentes a nivel local, que fueron cooptados a partir de largos y

extensos procesos de clientelismos de los partidos políticos e impactaron en la organización de comités cívicos electorales, que pudieran haber generado amplios procesos de gestión comunitario y municipal (Alonso, 2007).

Es importante mencionar que a lo largo de la primera década del siglo XXI las condiciones centralistas no solamente continuaron sino que se profundizaron a partir de la aprobación de la denominada trilogía de leyes dirigidas a fortalecer al municipio.

Aun y cuando se mantuvieron los flujos financieros en porcentajes mayores por el crecimiento del presupuesto anual del Estado, los mecanismos de financiamiento para el funcionamiento orgánico fueron precarios persistiendo intencionadamente, dado que se mantuvieron desde el marco constitucional barreras que cierran los intentos de fortalecer al municipio.⁵

5. El Artículo 257 CPRG en el segundo párrafo establece "(...) queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las Municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos".

Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica

1. Más allá del centro ¿pero hasta dónde del centro?

En 1999 el estudio “Más allá del centro; la descentralización del Estado” (Burki, 1999) a cargo del equipo integrado por Burki, Perry y Dillinger que coordinó uno de los estudios más emblemáticos del proceso de descentralización, por encargo del Banco Mundial, definió las grandes orientaciones sobre el proceso de descentralización que deberían seguir los Estados en América Latina a partir del fracaso del centralismo histórico del continente (Burki, 1999).

La tesis del citado estudio (Burki, 1999) buscó demostrar las debilidades del centralismo en América Latina principalmente por la administración de los servicios y generación de bienes públicos,⁶ y propuso generar el marco para las transferencias de mayores compe-

tencias a los gobiernos subnacionales y municipales del continente.

No se trató del simple debate de la propuesta de transferir competencias sino de reformas de carácter institucional profundas para el Estado, que incorporaron nuevas discusiones a la política fiscal a nivel territorial y en la transferencia de aquellos bienes públicos⁷ que curiosamente mostraban mayor capacidad de retorno financiero al Estado. La interrogante surgida era ¿Hasta dónde del centro se debía avanzar en el proceso del Banco Mundial?

Esta etapa se asumió con mayor profundidad durante el gobierno del presidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) y en la que se destacaron los procesos más importantes en la aplicación de las reformas administrativas⁸ para impulsar la modernización del Estado a través de la desincorporación de activos, principalmente de la

6. Sobre el debate de la gestión por resultados y las posturas que aborda el BID respecto a los bienes públicos que dependen en gran medida de procesos centralistas y debilitan los servicios públicos, ver en: García, R. & García, M, 2010.

7. Esta no es una reacción tardía al documento publicado en 1999, sino a aquellos grandes marcos que suponían un proceso de descentralización que, en teoría avanzaba, precipitadamente hacia un escenario que debía estimular la desincorporación de los activos del Estado y menos hacia el fortalecimiento de las autonomías municipales.

8. La Consulta Popular de 1994, que aprueba las reformas constitucionales de carácter financiero, dejaba allanado el camino para iniciar las reformas administrativas en la administración pública.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

telefonía, energía eléctrica, banda radioeléctrica, concesión de carreteras y el surgimiento extendido de patronatos organizados de la iniciativa privada a los cuales, bajo la excusa de la eficiencia administrativa, les fueron concedidas la administración de programas de salud y educación.

Desde ese marco, las reformas institucionales y la modernización del Estado se convirtieron en una apuesta de largo aliento en la que no debían entenderse como simples proyectos de corto plazo de carácter gubernamental, sino verdaderas reformas estructurales que incidieron y modificaron directamente en la estructura del Estado y su relación con el ciudadano.

No fue casual que se iniciaran esfuerzos hacia la creación de dependencias de carácter estratégico,⁹ como el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM),

que si bien dependía de la dirección del Ministerio de Economía estaba coordinado directamente por la Presidencia de la República y tuvo importante incidencia en 2005¹⁰ al promulgar la Política Nacional de Competitividad, en la que por primera vez se definía el perfil del Estado emprendedor de Guatemala:¹¹

- a. Un Estado para la prestación de servicios. El retrato debía estar caracterizado por la capacidad generar clústers y cadenas de servicio, basado principalmente en actividades de comunicación en tiempo real y en los que deberían promocionarse sistemas para la creación de empresas de alta tecnología en la atención en línea a nivel internacional.¹²
- b. Un Estado altamente exportador. La caracterización principal debía basarse en la tradición

9. En el período de gobierno 2004-2008, bajo la presidencia de Oscar Berger Perdomo, tuvieron alta presencia miembros de la elite económica en los puestos de mayor nivel de dirección gubernamental. El gobierno se denominaba asimismo “de empresarios”.

10. El PRONACOM, en 2005, estaba bajo la dirección de Emmanuel Seidner, prominente miembro intelectual del sector económico de Guatemala, fue diputado al Congreso de la República en la legislatura 2012-2016.

11. Ver en la Política Nacional de Competitividad (2005) la alineación que pretendía, buscando que el resto de políticas adoptaran el marco general a partir de la visión de Estado que se proponía.

12. En esta etapa se establecieron alianzas para la creación de amplios servicios en telecomunicaciones como el Centro de Llamadas para la atención de servicios técnicos transnacionales llamados call center.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

y desarrollo agro exportador, debiendo tener una mayor y más alta participación en la expansión de los denominados productos de alta incidencia en el mercado internacional de futuros y la diversificación agroexportadora.¹³ Debía tener implicaciones en rol del Estado a partir de un marco facilitador de procesos que incentivaran principalmente inversiones intensivas en aquellos productos de mayor y más altas tasas de crecimiento en los mercados.

- c. Un Estado hacia el turismo. Que debería caracterizarse en el estímulo hacia la creación de condiciones y facilidades para el desarrollo y atracción de inversiones internacionales hacia la red de servicios principalmente de hostelería. El desarrollo de la agenda debía centrarse en la mayor y más amplia

inversión en infraestructura vial terrestre y aérea,¹⁴ transportes y telecomunicaciones buscando facilitar el ingreso de inversiones que precipitaran la adopción de extensos programas internacionales de imagen de país, que permitieran la mayor atracción internacional.

La política nunca se puso en marcha excepto para respaldar con fondos estatales iniciativas del sector privado, que no fueron auditados por el control gubernamental.

2. Estado, mercado y sociedad ¿rutas para la descentralización?

La modernización del Estado, al reducir la institucionalidad pública, privilegió al mercado al facilitarle nuevos espacios de participación

13. En Guatemala, a partir de 1871, se construye el modelo económico desde la agroexportación, aun y cuando la historia económica demostró la alta elasticidad en los precios del mercado internacional, que se tradujo en la precaria estructura social del área rural, dando como resultado rezagos sociales sin precedentes. Hoy (2021) la desnutrición crónica que sufre más del 49% de los niños de 0 a 5 años y que se agrava en el área rural, se puede explicar por el modelo económico productivo que proviene del siglo XIX.

14. Una de las más complejas y más altas inversiones se tradujo en el remozamiento y reconstrucción del Aeropuerto Internacional La Aurora, ubicado en la ciudad capital de Guatemala, En 2006 el monto de inversión para ese proyecto fue de ochocientos millones de quetzales (US\$100.00), administrado por el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), sin que fuera objeto de la fiscalizado por parte de la Contraloría General de Cuentas.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

dentro de la gestión pública;¹⁵ fue evidente, entonces, que el proceso no estaba dirigido a fortalecer la institucionalidad pública.

Por ello el debate de la calidad del Estado en Guatemala tiene vinculación directa con la discusión del Estado máximo/mínimo y no necesariamente con el desempeño y comportamiento institucional y su relación con el ciudadano. Desde ese marco las dinámicas vinculadas a la economía y la política generalmente (matizadas por la historia lejana y reciente) son expresiones de intereses y conflictos que terminan generando diferencias sociales (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005) que se expresan de forma colectiva en demanda a respuestas del gobierno¹⁶ buscando restablecer mecanismos de relación Estado-ciudadano.

Desde esa dimensión y después de veintisiete años de apertura cons-

titucional,¹⁷ cuando la gobernabilidad democrática fue entendida como un modo de imponer, a partir del cambio de paradigmas en la estructura del Estado y no por la simple demanda para la provisión de servicios, aún sigue siendo la expectativa ciudadana en la alterabilidad del poder democrático para la búsqueda del cumplimiento de los reclamos ciudadanos.

Sin embargo, más allá de la agenda para enfrentar la demanda ciudadana, el gobierno ha tendido a seguir las corrientes internacionales que a principios del presente siglo han sido la principal prioridad: lucha contra el terrorismo; narcotráfico, que se traduce en distorsiones de carácter estatal dado que el crimen organizado; inseguridad ciudadana y violencia común, debilitan la lucha por la transparencia institucional y crea agendas mediáticas, que rezagan medidas de intervención de carácter estructural en el largo plazo,

15. Fue emblemática la aprobación del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, por parte del Congreso de la República, donde el artículo 3 otorga competencias para que las entidades sectoriales puedan concesionar servicios al sector privado. Este artículo abre la puerta para procesos de privatización que se realizaron de manera indiscriminada durante el gobierno 1996-2000, sin el consenso ciudadano.

16. Tal como se expresó anteriormente deberá entenderse para efectos del estudio como el ejercicio del poder temporal delegado.

17. Si bien la apertura democrática tiene su primer hito en Guatemala a partir de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en 1984, es justamente en la promulgación del Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se consolida la apertura.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

principalmente en la política social (educación, salud, vivienda y empleo).

Tres son los grandes hitos que en teoría han marcado la carta de navegación en la conducción del Estado de Guatemala:¹⁸ seguridad, expansión del comercio internacional e incorporación de nuevas modalidades de participación del sector empresarial en actividades público-gubernamentales, hacia la acumulación de capital. Hasta ahora no existen propuestas de Estado en dirección a fortalecer proyectos de largo plazo.

En el informe “Correlación de Objetivos y Metas del Milenio con los Acuerdos de Paz”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) se destacaron las expectativas que la ciudadanía supuso en un horizonte de diez años, en los que se esperaba revertir las condiciones de rezago social. Cinco años más tarde, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de septiembre de

2010 en la ciudad de Nueva York, el entonces presidente de Guatemala Álvaro Colom Caballeros expresó, “(...) no puedo dejar de reconocer que Guatemala avanza, pero que su ritmo de avance es todavía insuficiente y, en algunas categorías insatisfactorio para lograr estos estándares mínimos de desarrollo”.¹⁹

Aun y cuando la CPRG promulgada el 31 de mayo de 1985 representaba el primer gran acuerdo nacional y el primer rumbo democrático de Estado, la construcción institucional no alcanzó a consolidar la aspiración democrática, particularmente en la capacidad del Estado para dar respuesta justamente a las demandas ciudadanas.

La pluralidad política y la participación ciudadana, entendida como objetivo de Estado, no se concretó en proyectos permeables hacia la participación ciudadana, el pluralismo y la coexistencia cultural, siguió siendo un discurso que no

18. Ver la oferta electoral de las campañas de los partidos políticos de los años 2007 y 2011, en la que destacan la seguridad, expansión del comercio internacional y la participación del sector empresarial en las actividades público privadas.

Discurso en el que se reconocen los importantes rezagos de Guatemala por parte del presidente de la República en la sede de Naciones Unidas en la reunión Plenarias de Alto Nivel Sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (2010) SEGEPLAN, Gobierno de Guatemala. Guatemala.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

revistió viabilidades reales; si bien existen reformas legales de carácter electoral que otorgan espacios de participación ciudadana, estos siguen siendo incipientes y aún no van en la línea de construir ciudadanía política.

Por otro lado, los avances en materia de reducción de la fuerza armada, previsto en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática²⁰ contempló la reducción del treinta y tres por ciento de los efectivos; medida que se cumplió; sin embargo, en presupuestos anuales de ingresos y gastos se mantiene la asignación presupuestaria en los mismo niveles.

Desde la perspectiva la estructuración del modelo económico casi centenario, asentado sobre la agroexportación, no solamente se apartó de la realidad social, dejando en el camino temas sustantivos como la política agraria y la política agropecuaria, (lo que margina

a más del 60% de la población rural) sino que la agenda del despegue y crecimiento económico se orientó a pequeños sectores estimulados por mercados crecientes, hacia la exportación agrícola que depende de la elasticidad de los precios del mercado internacional.

En este marco, gran parte de la soberanía alimentaria de granos básicos se depositó en miles de micro y pequeños productores agrícolas, a quienes las reformas a la Ley del Ejecutivo²¹ en 1997 eliminaron de la asistencia técnica y el acompañamiento en la mejora de rendimientos productivos. Esa estrategia, contraria al Estado, abandonó a los pequeños productores agrícolas y se impulsaron programas con más énfasis a los grandes productores agropecuarios.

Las reformas institucionales se encaminaron a fortalecer la inversión de capital agro exportador; vale destacar que en los años 1998-2002 la participación del gasto

20. Acuerdo Sobre Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Título 7, Numeral 63, Literal b. Acuerdos de Paz, firmados el 29 de diciembre de 1996.

21. Ver la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República, que elimina de las funciones del Ministerio de Agricultura la asistencia técnica a micro y pequeños productores atendidos por la Dirección General de Servicios de Agrícolas (DIGESA), que puso en riesgo a campesinos del área rural de Guatemala.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

descentralizado subió del 9.8% del PIB en 1999 al 12.4% en 2002. Lo que en términos del PIB subió ligeramente del 1.4 al 1.5%. Estos procesos de cambio en la inversión social no impactaron en los índices en educación. Ha existido baja eficiencia interna del sistema educativo de Guatemala, que además presenta indicadores de eficiencia más bajos en América Latina. Uno de los mayores costos en la educación lo representa el alto grado de repetición y deserción del primer grado de educación primaria y este indicador debió haberse tomado en cuenta en las reformas institucionales, pero nunca fue ese el propósito.

En el caso de salud, el gasto social no ha sido priorizado sino que ha tendido hacia la baja en los porcentajes comparados en el PIB; el gasto en salud ha sido inequitativo. La fuerte tendencia del ajuste estructural que finalmente se impuso a finales de los años ochenta no solamente limitó el gasto social, sino que produjo durante los años de 1996 a 2004 procesos de privatización de los activos estatales hacia manos privadas, con la excusa de facilitar mejores condiciones para el acceso a precios y calidad.

Casos como los del Instituto Nacional de Electrificación, Teléfo-

nos de Guatemala, Empresa de Ferrocarriles, Empresa Eléctrica, Correos Nacionales, línea aérea Aviateca, la concesión de licencias de conducción de automotores, pasaportes, la subasta de bandas radioeléctricas, son de mayor trascendencia. Los sistemas de regulación creados fueron agencias paraestatales, como las comisiones de Energía y Telecomunicaciones.

En esa misma etapa se crean dos entidades que tuvieron alto impacto en el rediseño de los servicios de energía que pasaron a sistemas de control tarifario por los mismos empresarios, en extraños estándares de precios en kilovatio/hora, como la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. Por otro lado la instancia que en el marco de la desregulación de las bandas radioeléctricas crea la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Para matizar el poder de esas entidades, en un acto contrario al sentido de control social, se crearon dependencias de protección al consumidor buscando generar herramientas de control frente a la indefensión en que el sistema de mercado deja a la población, entidades estatales que nunca cumplieron su función de regulación y menos de protección social.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

En ese marco fue creada la Dirección de Atención al Consumidor, integrados de manera mixta entre gobierno y sector empresarial. Esta entidad de protección al consumidor, al constituirse en brazo de control del Ministerio de Economía, resultó ser contraria a la expectativa del mejoramiento del sistema de instrumentos para la atención ciudadana

Este proceso privatizador en 1997, principalmente en las áreas urbanas, abandona los servicios públicos como los casos de seguridad, educación y salud que pasaron a formar parte de servicios privados ampliando supuestamente el mercado.

Tal como se mencionó anteriormente, el impulso a la descentralización administrativa²² desde la apertura democrática en 1985 se consolidó hasta el año 2002 con la promulgación de la denominada trilogía de leyes: Código Mu-

nicipal, Ley General de Descentralización y Ley de Consejos de Desarrollo, que otorgan en forma tímida y poco entendida nuevos programas que refuerzan el papel del gobierno municipal.

La descentralización se impulsó sin la claridad, sin el orden ni control estatal hacia la distribución en consenso ciudadano de los bienes públicos (Torres-Rivas, 2010) que, en teoría, son el objetivo y resultado final. Su principal medida se concentró en la delegación de competencias, limitando con el ello el debate de la autonomía municipal en Guatemala.

Después de 24 años de participación de los municipios en los presupuestos nacionales a través de situados constitucionales²³ y transferencias de capital, ascienden a más de cuarenta millardos de quetzales (US\$. 4.5 Millardos) transferidos para la ejecución de programas y proyectos. Hoy los

22. En Guatemala el espíritu legislativo de la Asamblea Nacional Constituyente en 1984-1985 le impuso a la descentralización el curioso apellido de "administrativa", tal como expresa el artículo 119 literal b. y el artículo 134 que establece que las entidades descentralizadas y autónomas actúan por delegación.

23. Denominado situado constitucional al aporte que el gobierno central hace a las municipalidades de conformidad con la Constitución Política vigente, que establece el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Los criterios del aporte son: 25% población del municipio, 25% del total a todas las municipalidades por igual, 25% por ingreso per cápita ordinario, 15% proporcional a número de aldeas y caseríos y 10% proporcional al inverso del ingreso per cápita.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

informes de Naciones Unidas evidencian indicadores sociales con altos rezagos impactantes y los reclamos sociales se extienden de forma alarmante, generando expresiones de ingobernabilidad local.

La democracia liberal guatemalteca tiene dos imágenes de un mismo paisaje de manera simultánea: al igual que las imágenes de Gestalt. Por un lado quienes tienen la responsabilidad de construir, a partir de los marcos de Estado, el modelo de convivencia y bienestar como proyecto del ideal de nación y la otra, que lo hace por la vía del mercado, quienes al parecer solamente pueden ver una imagen, no las dos al mismo tiempo y ello es lo que confunde a los planificadores del mercado, al intentar comprender al Estado.

Así, mientras una Guatemala se debate entre la exclusión y la marginación con los rezagos sociales y económicos más altos de Latinoamérica; la otra Guatemala ve el presente y el futuro con entusiasmo y sobresaltos competitivos, basados en los altos rendimientos financieros.

No fueron entonces los augurios de las olas democráticas profetizadas por Samuel Huntington (1994)

las que marcaron el rumbo hacia la reconstrucción de un sistema para viabilizar el modelo económico que permitiera en forma acelerada el desarrollo sostenido. Por el contrario, en contraposición a ese pensamiento, la asimetría de la ola derivó hacia optar por el sistema democrático como vehículo para transportar velozmente la liberación de los mercados, pero que dejó abandonados a miles y miles de ciudadanos guatemaltecos del área rural, que desde los años ochenta hasta entrada la primera década del siglo XXI pasaron a formar parte de los migrantes guatemaltecos, en búsqueda del sueño americano en Estados Unidos de Norteamérica (Alonso, 2012).

¿Fallaron las hipótesis? ¿Falló el modelo? No, se falló en el reclamo para un acuerdo que derivara en la construcción del proyecto de nación que, por ausencia del debate político y de los partidos políticos que no han incidido, no definen el modelo de Estado que se aspira.

Medir la calidad y el desempeño del Estado de Guatemala a partir de variables fuera de la realidad nacional, posiblemente no nos conduzca a resultados reales. Eso sí, cualquier resultado en dirección

Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica

hacia la democracia en el hemisferio Occidental impuesta como vehículo para el liberar el mercado será la brújula otorgada gratuitamente a quienes, dedicados a la vigilancia del sistema solamente, requieran justificaciones para imponer nuevas reglas, nuevas exigencias y más transparencia a la democracia liberal que debe verse reflejada en modelos de comercio libre y no el reparto equitativo; “prácticamente no hay área de la economía que subsista sin el concurso directo del Estado, ya sea a través de exenciones fiscales como subsidios directos a la agricultura” (Velásquez, 2013).

3.1 La descentralización, una agenda de consenso para una nueva territorialidad

Es indudable que la globalización, como fenómeno universal, fue determinante en las nuevas formas de comprensión del Estado y estas alteraron definitivamente conceptos democráticos limitados

al territorio internamente,²⁴ modificación expresada no solamente en los sistemas de actuación de la gestión pública sino en las formas concretas en que se implicó el modelo territorial, a través de la descentralización.

Es por ello que el proceso de descentralización no solamente puede explicarse a partir de las tendencias teóricas, sino en la forma como estas fueron aplicadas. Si bien el carácter general respondía en gran medida al llamado ajuste estructural, traducido finalmente en equilibrios macroeconómicos, tuvo también importantes implicaciones en el modelo del Estado que fue consolidándose a finales de la década de ochenta, con el Consenso de Washington.

Desde políticas económicas antiinflacionarias, equilibrios presupuestarios, desregulaciones, privatizaciones y reducciones drásticas del empleo público hasta, finalmente, enfoques basados en la descentralización territorial.

24. Ver para una mayor comprensión a Habermas, 2004, en donde el debate del Estado está centrado a partir de fronteras y límites territoriales. En este cambio de paradigma el Estado, si bien mantiene los límites territoriales, añade los factores externos como la economía basado en el comercio de bienes y capitales, que le otorgan nuevos valores.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

Más allá del debate sobre los resultados, y siguiendo el pensamiento de Joan Prats (2007) sobre la reforma del Estado, nunca hubo orientaciones del Estado hacia el desarrollo humano sino hacia procesos de liberalización del mercado, pretendiendo que la tesis de leyes de la demanda y oferta hicieran su parte para ajustar condiciones en la realidad.²⁵

Las afirmaciones sobre este nuevo escenario se fueron extendiendo y elevando el debate sobre experimentos, que implicaban ya no solamente al Estado como principal sujeto de los procesos de reforma, sino los primeros resultados empíricos sobre dinámicas novedosas que involucraban nuevos patrones de comportamiento hacia actores sociales y el mercado, en los que resaltaban derroteros promisorios en las denominadas alianzas público privadas.

Esta modalidad no solamente pretendía demostrar que, en la práctica, podrían armonizarse procesos irreconciliables hasta entonces

como el mercado y el Estado, sino que se hicieron expeditos procesos e iniciativas a nivel continental como el caso de la experiencia de Ariel Fiszbein y Pamela Lowden en un estudio publicado en 1999 por el Instituto del Banco Mundial, titulado *Trabajando unidos para un cambio*. “A partir de ese momento los países de América Latina y el Caribe han experimentado dramáticas transformaciones en el papel desempeñado por el Estado. Las tendencias hacia el libre mercado, la democratización y la descentralización son una expresión de esos cambios” (Fiszbein & Lowden, 1999).

Esta nueva modalidad se concreta en la apertura de nuevos espacios de relación entre el Estado y el mercado, siguiendo criterios legales,²⁶ curiosamente no a partir de escenarios inéditos, sino sobre los repartos de activos, concesiones y explotaciones de servicios que hasta los años ochenta eran parte de la institucionalidad pública de Guatemala.

25. En el debate sobre las implicaciones de la reforma administrativa y modernización del Estado llevada a cabo en América Latina si bien fueron ampliamente debatidas nunca se reconoció los fallos de dichas reformas.

26. En Guatemala se aprobó el Decreto 16-2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de la Infraestructura Económica que culmina una etapa de debates internos en los que el sector privado impulsa dentro de las maniobras de negociación un mayor reparto de las inversión pública mediante contratos de concesión en los que se busca bajo principios de Alianzas Público-Privadas administrar obras de infraestructura de gran envergadura como puertos, aeropuertos, autopistas.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

Esta nueva etapa de la apertura y concesión de contratos del Estado al sector privado se ha denominado con eufemismo, Alianzas público-privadas, en las que se intensifican las relaciones y acuerdos estatales para la explotación financiera de un servicio público principalmente en áreas de infraestructura vial y transporte,²⁷ en el que se buscó acuerdos amparados legalmente por la ley, la planificación de inversiones apoyadas y alentadas por las instituciones financieras multilaterales.

a. Expansión del pensamiento descentralizador

Uno de los fenómenos más sorprendentes de la globalización fueron una serie de acontecimientos principalmente de carácter académico que acompañaron estos procesos a lo largo de la última década del siglo XX y los primeros cinco años del siglo XXI en Guatemala.

Contrario lo que pudiera creerse, en ninguno de los centros de investigación académica, tanques de pensamiento y facultades de ciencias sociales y políticas de las universidades de Guatemala, se asumieron investigaciones críticas alrededor del proceso de descentralización y sus implicaciones en el nuevo rol institucional del Estado, frente a las dinámicas territoriales.

No existió ningún intento por establecer los alcances reales y las implicaciones del Estado en esta etapa, que implicó el silencio cómplice de las entidades académicas en el análisis en profundidad. Se cree que las entidades guardaron silencio dado que eran parte de las tramas de monetización del pensamiento, que sometieron a la sociedad guatemalteca a uno de los embustes y falsas expectativas sobre procesos que nunca tuvieron beneficios reales para la población a nivel territorial.²⁸

27. Durante el período gubernamental 1996-2000 bajo la presidencia del señor Álvaro Arzú Irigoyen, se construyó la autopista Palín-Escuintla. Autopista de 4 y 6 carriles por un costo de trescientos millones de dólares con el apoyo de un préstamo concesional con el Banco Interamericano de Desarrollo. El gobierno de ese entonces otorgó la concesión para la administración del servicio a la empresa de origen mexicano de nombre Marnos, por un periodo de 25 años.

28. Datos recientes de organismos internacionales como PNUD han confirmado que el nivel de desnutrición crónica en Guatemala en las áreas territoriales alcanza hasta el 49% de la población de 0 a 5 años. Este escándalo de Estado si bien tiene su

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

Una de las mayores expectativas del proceso descentralizador tendió con mayor fuerza a ejercer la participación del gobierno municipal en prioridades de carácter social, principalmente sobre aquellos fenómenos como el desempleo en el área rural, que tendía agravarse por las condiciones de desnutrición crónica que ya era evidente desde los años 50 y crítico a finales de los noventas, particularmente por el agotamiento del modelo económico marginal y excluyente del área rural.

Las principales preocupaciones de los centros de investigación fue participar en las extensas convocatorias concursables de pensamiento, mediante licitaciones de las entidades internacionales de las que se destaca, principalmente, el elevado apoyo no reembolsable de la primera década del siglo XXI de la Comisión Europea, que alcanza 750 millones de quetzales,²⁹ equivalentes a 70 millones de euros, en programas para la

descentralización que no tuvieron ninguna incidencia en la reforma o fortalecimiento real de los niveles territoriales.

Tal como lo afirma Joan Prats, la interrelación de procesos que provoca la globalización acontece a lo interno de los roles del Estado y tiene a la descentralización como su principal instrumento, esta afirmación resulta reveladora frente al exceso de silencio provocado por las entidades de investigación académica, que nunca expresaron los riesgos de un proceso de dudoso resultado en los niveles territoriales del Estado y que finalmente los hizo cómplices.

b. Obstáculos a los procesos de descentralización

Los principales obstáculos al proceso de descentralización en Guatemala se encuentran particularmente en el modelo histórico de estructuración del Estado,

antecedente en las estructuras económico productivas de carácter histórico, finalmente alcanza su epítome más alto entre los años 1996 y 2008, cuando la descentralización fue concebida como una vía para fortalecer a los gobiernos locales para enfrentar prioridades de inversión pública en temas sociales.

29. La Comisión Europea destinó en Guatemala tres proyectos por un monto en donación de 60 millones de euros, vinculados al fortalecimiento de la institucionalidad municipal, organizaciones sociales y desarrollo económico local, en la que se demostró que no hubo ningún avance real en materia de descentralización.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

sociedad y gobierno, que se gesta en el siglo XIX.³⁰ El modelo, en gran parte asentado en el sistema económico y el modo de producción, reprodujo un sistema rígido, excluyente social y políticamente, con serias dificultades para enfrentar con seriedad procesos de modernización profunda del Estado. Por ello, casos como la pobreza extrema, los altos niveles de analfabetismo, la concentración de la riqueza y los medios de producción como la tierra, solamente se pueden explicar por el modelo económico productivo del Estado.

Aun y cuando existe la tendencia a introducir reformas matizadas con dinámicas de cambio un tanto ambiguas y débilmente incluyentes, no alcanzan a permeare procesos de transformación real. Uno de los mayores obstáculos, entre otros es otorgarle a la descentralización funciones y roles que nunca tuvo ni tendría.

Es a partir de los nuevos liderazgos emergentes de carácter territorial que se han iniciado procesos

de estabilidad con mayor madurez y compromiso. En esto la cooperación intermunicipal y los pactos territoriales permitieron reducir brechas en el rezago social; uno de los aspectos más importantes en ello se encuentra en la revisión y reestructuración de las funciones competenciales y de gestión territorial, que podría convertirse en la nueva agenda para situar al municipio como factor clave para el desarrollo de Centroamérica.

En esa línea de análisis se pueden resaltar características extremadamente homogéneas, en las que existen variantes en cada país que se constituyen en barreras, no solo para procesos como la descentralización, sino para otros procesos como los sistemas de inversiones públicas.

Los aspectos señalados a continuación corresponden a circunstancias repetitivas valoradas en el marco de percepciones de dirigentes y líderes territoriales en la región:

30. Una de las principales facetas del estudio de la historia en Guatemala evidencia que las manifestaciones independentistas del siglo XIX no fueron sino rupturas, que finalmente mantuvieron las estructuras colonialistas que reprodujeron hasta el día de hoy el modelo de relaciones de poder y producción, que se caracterizan por la concentración de la riqueza y el impedimento de sectores indígenas marginados de los beneficios del desarrollo económico de los siglos XIX y XX. Torres-Rivas, 2011.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

3. Nuevos escenarios para construir la agenda futura

En la región la descentralización se orientó a dos objetivos: fortalecer la capacidad del gobierno municipal y a la creación de mecanismos de participación ciudadana hacia el ejercicio del control de lo público. Era claro que la participación ciudadana fue trascendente como hecho social, más allá de cualquier consideración funcional e institucional del Estado.

La sociedad civil organizada se constituyó en un importante sustrato o su carencia, en una limitación para los procesos de descentralización. La gobernabilidad democrática se vio fortalecida por la presencia de una sociedad civil integrada en organizaciones fuertes, constituidas por grupos, asociaciones, movimientos de carácter comunitario y de incidencia local o regional; o por aquellos de una referencia más bien sectorial, como los movimientos contra la discriminación de género y pro-derechos humanos. A estos últimos habría que agregar las organizaciones del sector privado y los grupos religiosos.

Esa capacidad organizativa no solo provocó desarrollar altos niveles de convocatoria, sino que estaba directamente relacionada con la capacidad propositiva, que a la vez impulsó espacios de diálogo en línea al debate de nación, postergado en la región.

En consecuencia, los niveles de organización se constituyeron en el termómetro de los niveles de participación ciudadana, igualmente la capacidad propositiva permitía percibir claridad y calidad en el debate del Estado.

Fueron notables diversas formas de expresión y participación ciudadana a nivel nacional, local y regional. Se pusieron de manifiesto acciones colectivas formadas por el sector económico y políticos, tradicionalmente poderosos; grupos originados a partir de procesos de cuño comunitario, local o regional, que eran el resultado de incentivos estatales de diálogo, o como resultado de la acción de las organizaciones no gubernamentales (ONG), o bien de los organismos internacionales de cooperación, animaron el debate de las reformas hacia la descentralización.

En esta etapa los poderes ejecutivos de la región fueron el poder

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

determinante, expresado en el arraigado presidencialismo que definió y condicionó el proceso. Sin embargo, en la perspectiva republicana, eran los Congresos los responsables de liderar el proceso, pero no asumieron la conducción y se evidenció que no entendieron esta etapa de cambios; cabe preguntarse ¿ingenuidad o complicidad? El sistema de partidos estaba ya en agotamiento.

Los avances fueron diferenciados en cada país; sin embargo, fue posible establecer tendencias para todos o la mayoría de los países de la región. En la mayoría se observó la presencia de estructuras, instancias o espacios conformados por el poder Ejecutivo, quienes asumieron el liderazgo y conducción mediante nuevos ordenamientos administrativos y dinámicas institucionales.

Fue evidente en Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, donde las diferentes iniciativas fueron propuestas que nunca se tuviera realmente la intención o la capacidad política de ejecutarlas, lo que demostró el férreo control de los gobiernos centrales, donde la presencia de representaciones de los municipios y la sociedad civil fueron escasas o muy selectivas

a favor del poder Ejecutivo. Por otro lado se evidenció la carencia de sostenibilidad de los procesos, donde cada nuevo gobierno implicó desde cambios profundos en su conformación, objetivos y metas, desinterés o anulación de la agenda de descentralización, al asumir un nuevo gobierno.

La descentralización, en su concepción política, se entendió como el fortalecimiento del régimen municipal. Desde esta óptica, lo primero que salta a la vista es que el tema de la descentralización no solamente fueron mecanismos legales, sino que formaron parte de los discursos y agendas políticas de los gobiernos y, en consecuencia, de los partidos políticos que controlaron esos gobiernos.

Esto señala dos consideraciones: la cultura centralista que ha caracterizado a los gobiernos centroamericanos, que hizo difícil suponer que las clases políticas dominantes tuvieran interés en ceder y distribuir poder “más allá de los claros ejes que entrelazan de manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político” (Alcántara & Freidenberg, 2001). Por otra, los partidos políticos que accedieron al poder por la vía electoral en los gobiernos de la región, eviden-

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

ciaron estructuras centralistas de poder y claros liderazgos caudillistas.³¹

No pareciera lógico suponer que estas estructuras, convertidas en gobiernos, electos fueran capaces de revertir esa lógica centralista de poder. De igual forma, esto también señala los procesos de descentralización de corta duración, desarticulados de un gobierno a otro, y sumamente permeados por las coyunturas de inestabilidad económica, alarmante presencia del crimen organizado y extendidas redes de narcotráfico, con consecuencias de violencia común.

La revisión de la cantidad, calidad y diversidad de propuestas que se produjeron en la región y su duración fue elevada. La diversidad de intereses que marcaron la descentralización y la participación ciudadana fueron parte de las agendas de los partidos políticos. Por ejemplo, el conflicto entre descentralización y privatización expresado plenamente en el seno de los mismos partidos, sobre todo en

el caso costarricense y hondureño, con una larga tradición de bipartidismo. Sin embargo, fue claro que el discurso más coherente y permanente en línea hacia el mercado, con énfasis en la reducción del Estado, primó sobre los verdaderos procesos que podrían denominarse descentralizadores.

Estos elementos hicieron que múltiples sectores de la sociedad civil hayan planteado la necesidad de democratizar los partidos políticos, para convertirlos en instrumentos genuinos de participación ciudadana, o en algunos casos, como la elección de las autoridades locales donde abiertamente se pueda prescindir de ellos, dándole al ciudadano la oportunidad de presentarse como candidato directamente sin su intermediación a través de los comités cívicos electorales,³² que se convirtieron en el instrumento de organización local como salida democrática a las organizaciones comunitarias, que, en teoría, debieron convertirse en los vehículos de participación de las diferentes comunidades lingüísticas para acceder al poder local.

31. En los últimos 28 años reformas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos no realizó cambios en los sistemas democratizadores y reparto de poder a en el interior de los partidos.

32. Artículo 97, del Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

Pero la realidad fue otra: conforme avanzó la etapa democrática, las organizaciones locales fueron las menos elegidas para dirigir los gobiernos municipales en los que se destacan en “las elecciones generales del 2003 donde participaron 173 comités cívicos y ganaron 27” (Alonso, 2007).

4. Conclusiones

En la región la descentralización y la participación ciudadana estuvo marcada, fundamentalmente, por el poder Ejecutivo. Su abordaje, aunque presente en la agenda de todos los gobiernos, fue asumido con carácter coyuntural y mediante propuestas que, en esencia, no niegan y en muchos casos refuerzan el carácter centralista y hasta autoritario de los gobiernos.

El origen de estos gobiernos, a partir de estructuras partidarias altamente centralizadas y con un control oligopólico³³ del poder, hace suponer un bajo interés real por concretar acciones de Estado. Sin embargo, la propia existencia de propuestas y la presencia de

una institucionalidad democrática, en muchos casos débil, constituye la más importante veta, un recurso que no debe ser menospreciado y una vía para el fortalecimiento de esta institucionalidad democrática, que puede emerger desde los liderazgos rurales.

En lo que respecta a lo legislativo se pueden deducir un conjunto de ejercicios que, finalmente, concluyeron en una situación de desatención social prevaleciente en la región. Dentro de ese panorama se desarrollaron un conjunto de acciones tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y participación; que a la vez definieron grados de avance y agendas pendientes. En ese sentido la sociedad civil, el poder Ejecutivo y los municipios presentaron una serie de dinámicas tendientes a impulsar o retener decisiones que, finalmente, se expresaron en distintos Congresos como la legislación aprobada.

El tema de la descentralización y la participación ciudadana está presente en la agenda política de todos los países de la región. Sin

33. Esta analogía de las teorías económicas pretende explicar los mecanismos de control vertical en las dinámicas del partido, donde la dinámica comunitaria depende de las decisiones del más alto nivel de dirección, concentrado en el secretario general que dirige desde los centros urbanos.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

embargo, hay que tener claro que si bien es importante, a juzgar por la naturaleza de las propuestas, su promulgación o concreción en leyes, ésta es escasa, desarticulada o carente de integralidad; que en su conjunto, no parecen tener una incidencia profunda en la distribución del poder, o el fomento de la participación ciudadana.

En el caso hondureño y salvadoreño se reflejó en el bajo interés del gobierno central y el órgano Legislativo, donde no hubo propuestas para la ampliación de la descentralización y la participación ciudadana. Algo semejante aconteció en Guatemala, donde el número de propuestas fue bajo, pese a la aprobación de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, y al Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

Pese a lo anterior, en la mayoría de los países destacaron legisladores comprometidos con el tema de la descentralización y la participación ciudadana, algunos de quienes presentaron iniciativas sobre el particular; se resalta la participación de parlamentarios centroamericanos en redes, como la llamada Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Asuntos

Municipales y Descentralización, misma que se encuentra en el seno del Foro de Presidentes de Legislativos de Centroamérica.

La mayor parte de las iniciativas presentes en los Congresos involucraron o pretendieron el fortalecimiento del régimen municipal. Esto es importante en dos direcciones: En primer lugar, es claro que el municipio es la estructura estatal más cercana al ciudadano y, en consecuencia, la idónea para abrir espacios de participación ciudadana. En segundo lugar porque, dada la debilidad manifiesta de los municipios y el propio movimiento popular, resultaría iluso plantearse otras vías posibles para la descentralización.

A finales de los noventa y principios del siglo XXI la región se encontraba en dinámicas diferenciadas para implantación de los procesos de descentralización; sin embargo, esas particularidades evidenciaron escenarios comunes en cuanto a las reformas que debían incorporarse, para fortalecer la densidad territorial y al gobierno municipal entre los que destacaba principalmente:

- a. Presencia de la agenda de descentralización en las cámaras legislativas regionales.

Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica

- b. Administración del territorio que involucre tres instancias principales: regional (departamentos, provincias), municipal (cabeceras municipales) espacios más pequeños (distritos y corregimientos).
- c. Descentralización vista como medio de fortalecer modelos de reactivación productiva y social de los municipios.
- d. Mayor articulación de legisladores, empresarios y líderes políticos nacionales interesados en el tema.
- e. Ausencia de legislación marco para la descentralización.
- f. Presencia de mecanismos legales que facultan formas de participación ciudadana.
- g. Desarrollo y presencia de procesos de participación social municipal y comunal.

Lo más importante en el siguiente decenio, para el 2030, es la articulación del municipio a redes regionales que permitan mayor incidencia en el desarrollo territorial y, más particularmente, en nuevos escenarios pos pandemia y de cara a los compromisos del

cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Referencias

- Alcántara, M. & Freidenberg, F. (2001) *Los partidos políticos en América Latina. América Latina hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alonso, C. (2007) "El comité cívico en Guatemala, un espacio para el ejercicio del poder". En *Cuadernos de Sociología* No. 5. Centro de Estudios Sociales UPSA GUATE, No. 5,
- Alonso C. (2008) *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectiva para una agenda futura*. Guatemala: INAP / FILAPP-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense, Madrid.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Código Municipal*. Ley No. 7794 de 1998.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Constitución Política de la República* de Costa Rica. Actualizada hasta la Ley No. 8365 del 15 de julio del 2003.
- Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto 1-85 y sus reformas. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala
- Burki, S. et al. (1999) *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

Congreso de la República de Guatemala (2002) *Código Municipal*. Decreto Número 12-2002. Guatemala: Autor.

Congreso de la República de Guatemala (2002) *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Decreto Número 11-2002. Guatemala: Autor.

Congreso de la República de Guatemala (2002) *Ley general de descentralización*. Decreto Número 14-2002. Guatemala: Autor.

Fizbein, A., & Lowden, P. (1999) *Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Washington: Instituto del Banco Mundial.

García, R. & García, M. (2010) *La gestión por resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina*. Washington: BID.

Gobierno de Honduras (2005) Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional Estrategia para Impulsar el Desarrollo Acelerado, Equitativo, Sostenible y Participativo. Tegucigalpa: Autor.

Habermas, J. (2004) *Tiempo de transiciones*. Madrid: Editorial Trota,

Huntington S. (1994) *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX*. Argentina: PAIDOS.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005) *Perfil de la gobernabilidad en Guatemala*. Madrid: Ediciones Universidad de Salamanca.

Ley de Municipalidades. Decreto Número 134-90. Congreso Nacional de Honduras, Honduras

Panebianco, A. (1995) *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

Prats, J. (2007) "Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y práctica del desarrollo" en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 9, No. 16, Primer Semestre.

Robledo, G. (2009) *El gasto militar y su impacto en el presupuesto del Estado: 1976-2004*. Guatemala: GAM, CIIDH y AGIP.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República de Guatemala (2005) *Política Nacional de Descentralización*. Guatemala: Autor.

Torres-Rivas, E. (2011) *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores.

Torres-Rivas, E. (2010) *El Estado en Guatemala ¿orden con progreso?* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.

Velásquez, A. (2013) *Idolología burguesa y democracia*. Guatemala: Serviprensa.



Polifonía

Corrupción: algo más que un pacto¹

Virgilio Álvarez Aragón

Revista digital *Gazeta*

Como sucedió en los distintos gobiernos del largo y sangriento período del terrorismo de Estado, entronizado por Peralta Azurdia en 1963 y apenas desvanecido –pero no eliminado del todo– en la década de los años noventa, la corrupción, la otra pata del autoritarismo, ahora campea por todas las instituciones del Estado, recubierta, como en aquellos tenebrosos años, con el hipócrita manto de un supuesto conservadurismo a ultranza.

El Poder Judicial, cuya independencia y absoluta neutralidad política es indispensable en cualquier sistema que se imagine mínimamente democrático, ha caído casi totalmente en manos de ese grupo de empresarios y políticos que tienen por único objetivo el enriquecimiento acelerado. Largos años de esfuerzos colectivos e individuales para dar respetabilidad y autonomía a jueces y magistrados han sido tirados a la basura en cuestión de meses, con la única y clara intención de proteger delincuentes, sean los torturadores de charreteras ensangrentadas, sean los asaltantes del erario público. Y si los primeros no tienen el valor de asumir los crímenes cometidos y así permitir al país un proceso de regeneración ética y política, donde la vida y la dignidad humana estén en el centro de toda acción de los funcionarios públicos, los otros les amparan y protegen, ciertos que con ellos a la par la impunidad de ambos está asegurada.

Estratégicamente han tomado control absoluto del Ministerio Público, desde donde ahora apenas se perseguirá a los inconformes, críticos o desvalidos, estableciendo desde hace meses que la ley y

1. Publicado el 19 de octubre de 2021. Tomado de <https://gazeta.gt/corrupcion-algo-mas-que-un-pacto/>



las normas solo son aplicables drásticamente a estos, mas no a los que de una u otra forma consideren sus aliados. Jefes de las fiscalías especiales contra la corrupción y derechos humanos han sido destituidos ilegalmente o retirados sin razón, poniendo en su lugar a funcionarios que, favorecidos con ascensos contrarios a las reglas establecidas, resultan fieles guardianes de quienes les regalaron el ascenso, tal y como con el fiscal Curruchiche se ha documentado. La Corte de Constitucional niega amparos indispensables o aprueba otros que claramente benefician a actores directos de la corrupción, pero no se anima a exigir la inmediata elección de la nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ), cuyos actuales integrantes debieron entregar los cargos hace 24 meses.

A partir de negociaciones opacas, abiertamente espurias y seguramente corruptas, en el Congreso se detienen o impulsan iniciativas de ley según benefician o no a los grupos en el poder. Las cámaras empresariales solo se manifiestan para defender el statu quo, tal y como lo hacen los jefes de las distintas denominaciones religiosas. Empresarios, jefes católicos y protestantes tienen un solo y mismo dios: el becerro de oro, en un nuevo y procaz monoteísmo en el que confluyen –sin vergüenza y a plena luz del día– esbirros, narcotraficantes, sicarios, traficantes de influencias, evasores de impuestos, cardenales, obispos, apóstoles, profetas, lavadores de fortunas mal habidas y demás alta jerarquía del crimen, la política y la fe.

En una sociedad conducida y controlada por este tipo de funcionarios públicos y privados, la ley ya no se aplica por igual a todos los ciudadanos, sea en cuestiones de alta o baja cuantía, sean crímenes de lesa humanidad o transgresiones a las normas de tránsito. Es la ley del más fuerte. Fuerza que solo otorgan el dinero mal habido, las relaciones entre o con los altos funcionarios del momento, las fechorías compartidas con estos o el conocimiento de las mismas. Nuevamente vemos autos último modelo circulando sin identificación, comportándose las autoridades a imagen y semejanza de la delincuencia organizada. Ministros y diputadas festejan bodas ostentosas sin que se sepa el origen de las fortunas despilfarradas en ellas.



Los ciudadanos comunes y corrientes notamos con indignación la discrecionalidad con la que se aplican y ejecutan normas, y el funcionario público de cualquier escalón se considera habilitado para actuar con subalternos o usuarios del servicio de manera autoritaria, tal y como los superiores les tratan.

La abusiva y violenta agresión de un vendedor a un policía municipal de tránsito de la ciudad capital es evidencia más que clara de la descomposición a la que la prepotencia, irresponsabilidad y corrupción de las altas autoridades han llevado a la sociedad. Con normas y legislaciones impuestas y hechas cumplir de manera discrecional, el ciudadano de a pie espera ser parte de los beneficiarios de esa discrecionalidad; pero, al no recibirla y descubrirse como parte de los humillados, recurre a la violencia que desahoga en los más débiles y que, como es notorio en el video hecho viral, es estimulada por quienes en esa reacción violenta se ven reivindicados. Los miembros de la PMT capitalina, como los de muchas otras ciudades, actúan bajo la presión de las comisiones, no con la intención de educar y hacer fluido el tránsito. Con salarios de hambre, los alcaldes «hacen el favor» de darle trabajo al agente, que deberá ganar su sustento engordando las cuentas municipales al imponer multas a diestra y siniestra.

Este hecho, dramático por la violenta e irracional reacción del vendedor, es solo una de las tantas evidencias a las que nos conduce un Estado en el que el derecho es de aplicación privilegiada y no igualitaria. La corrupción y abuso de los de arriba se transforma en insatisfacción, frustración, agresividad y violencia en los de abajo, quienes, sin poder comprender las causas de su fatal situación, descargan su ira en el funcionario más próximo, simple emisario de la autoridad corrupta e irresponsable. Agresor y agredido, víctimas ambos de un sistema político, económico y social corrompido por quienes deberían actuar para evitarlo, no logran ver aún que no es a golpes entre ellos que se liberarán de sus frustraciones.

Urgente resulta un ordenamiento urbano responsable en las grandes ciudades del país, como indispensable es que todos y cada uno de los servidores públicos, nacionales y municipales, accedan a los cargos y puestos por concurso público y no por «favores» de las au-



toridades. Que multas y sanciones sean adecuada y racionalmente aplicadas, sin privilegios ni favores, sin exceso ni beneficio privado (comisiones). Necesario es que cuanto antes se legisle para suspender dietas y beneficios extras de autoridades por participación en reuniones a las que por exigencia del cargo están obligados a asistir.

Evidente resulta que toda esta descomposición política y social solo puede ser resuelta si, desde abajo, con una amplia articulación entre los distintos sectores, organizaciones, clases y comunidades, se transita a la refundación del Estado guatemalteco, que implica no solo redefinir las funciones, tareas y autonomía de sus distintos organismos e instancias, sino, sobre todo, construir un nuevo pacto social en el que todos y cada uno de los ciudadanos se vean como iguales en todos sus derechos y obligaciones.

Lamentablemente, de no suceder eso pronto, la violenta agresión en la que vimos involucrados a un servidor municipal, un vendedor independiente y posteriormente a una turba de policías municipales vapuleando al solitario vendedor, se convertirá en masivos altercados y enfrentamientos violentos, los que sabemos cómo inician, pero no podemos pronosticar su final.

Ojalá y los múltiples y variados adoradores del becerro de oro pronto sean sustituidos por personas apenas responsables y honestas que, respetando sus distintos credos, no escondan la corrupción y la impunidad debajo de casullas, ornamentos falsamente sagrados y manoseados símbolos patrios.



“¿Nadie sabe para quién trabaja?”²

Carolina Escobar Sarti

Diario *Prensa Libre*

El martes pasado, un grupo de veteranos militares tomó el Congreso de la República, encerró a más de un centenar de personas, incendió varios vehículos e hirió con machete u otras armas blancas, que ellos mismos dijeron portar, a cinco personas. Lo primero a decir es que no podremos llamar jamás a esto el reclamo de un movimiento autónomo que exige derechos, sino la manifestación evidente de un grupo entrenado para obedecer y reprimir, siempre instrumentalizado según las necesidades del poder.

Es un hecho más que busca entretenernos, atemorizarnos o distraernos, como tantos otros comodines que sirven a los distintos grupos de poder de esta narcocleptomilitocracia en momentos de crisis. Sin embargo, aporta importantes elementos para el análisis. En primer lugar, lo usaré como un pretexto para traer acá las declaraciones que pasaron casi inadvertidas ese día, ofrecidas a Fernando del Rincón, de CNN, por el sargento segundo retirado Francisco Calvo (exactamente a partir del minuto 29 en <https://youtu.be/Oh2dflxct6k>).

“Nosotros, los señores veteranos del Ejército de Guatemala, primeramente somos respetuosos de la ley (...) estamos pidiendo una compensación económica que se nos merece (...). Queremos decirle que nos utilizaron primeramente para cuidar los bienes del CACIF, para cuidar las fincas de los millonarios de mi bella Guatemala. Aquí la Cámara de Industria y el CACIF se pronuncian siempre en contra de nosotros y no reconocen que estos soldados que ahora tienen 80, 90, 70 años fueron los que cuidaron sus empresas, cuidaron sus fincas, y [otros] fueron acribillados a balazos, muertos por el enemigo (...). Sí, nosotros aceptamos el error que cometimos

2. Publicado el 21 de octubre de 2021. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/nadie-sabe-para-quien-trabaja-2/>



hoy, pero nosotros la semana pasada estuvimos paralizando el país (...) y no llegaron al Congreso los representantes de esas comisiones, se burlaron de nosotros, como así se ha burlado el señor presidente de la República, porque el señor presidente de la República también tiene parte en eso que se vivió hoy...”.

Interesante declaración de Calvo, que ilustra cómo hasta los cancheros que cuidaron las puertas de fincas y empresas reconocen y nombran la instrumentalización de un ejército que ha sido mantenido con el dinero ciudadano para velar por los intereses de un solo sector. Ese mecanismo invisible que ha definido en tanto la configuración de lo que fuimos y somos como sociedad es cada día más evidente. La declaración de Calvo también nos lleva a preguntarnos ¿quién está moviendo hoy los hilos de este grupo que protagonizó tres días de paro y un hecho de terror en el Congreso? ¿Por qué los libelocomocionistas de siempre no se pronunciaron? ¿Por qué una reacción tan lenta y “proper” del Ministerio de Gobernación?

Traigo acá un tuit ineludible de @_aguiarlaura: “Cuando somos un grupo de 20 estudiantes manifestando nos envían 200 policías y antimotines. ‘Por seguridad’ dicen ellos. Hoy 400 ex militares llegan a irrumpir en el congreso y después de 45 minutos no llega ni un alma, qué casualidad...”.

¿Por qué Calvo aludió a Giammattei? Recordemos que la iniciativa 5694 (Ley de Compensación Económica por la Prestación de Servicio Militar) fue una propuesta de la bancada Todos y un ofrecimiento de campaña de Giammattei a los veteranos. En aquel momento les prometió que si el Congreso no aprobaba la ley, él vería que se cumpliera el pago de Q120 mil a cada uno. Hoy no tenemos ni soberanía ni país. La primera porque nunca la hemos tenido, a excepción, quizás, de los gobiernos de la era democrática. Y el segundo, porque no podemos llamar país a este territorio empobrecido y secuestrado por políticos, narcos, militares y empresarios “miopes”.



El Estor: la digna resistencia³

Marielos Monzón

Diario Prensa Libre

Violencia, represión y criminalización. Estas son las respuestas que los sucesivos gobiernos han dado a las comunidades q'eqchi' de El Estor, Izabal. A lo largo de la última década, varios líderes y lideresas fueron asesinados y decenas más encarcelados por delitos que no cometieron, en una estrategia que pretende terminar con el legítimo movimiento de resistencia en defensa del agua y sus recursos naturales.

El proyecto de explotación minera de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN) ha traído para las comunidades la violación permanente de sus derechos. Recordamos, además, con indignación, que ahí ocurrió la muerte —en circunstancias no aclaradas— de tres estudiantes de la UVG: Nahomi, Juan Carlos y Ángel, cuyas familias siguen exigiendo justicia.

En febrero de 2021, luego de un largo proceso y un sinnúmero de reveses, el Ministerio de Energía y Minas cumplió con una resolución de la CC que suspendió provisionalmente la licencia del proyecto minero, por no haber realizado la consulta libre, previa e informada. No obstante, las comunidades denunciaron que la empresa sigue operando ilegalmente con la complicidad de las autoridades locales y del gobierno, y que han sido marginados del proceso de preparación de la consulta.

Frente a la violación de esa resolución y la impunidad con la que actúa la empresa, la población se organizó para impedir el ingreso y la salida de camiones del proyecto minero. El resto de vehículos livianos y pesados siguieron circulando sin tropiezos. “Nunca bloqueamos la libre circulación de vehículos. Estuvimos a la orilla de

3. Publicado el 26 de octubre de 2021. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/el-estor-la-digna-resistencia/>



la carretera y solo impedimos el paso de los camiones de la empresa”, afirmaron. (Prensa Comunitaria, 23/10/21).

Pero el gobierno, para proteger los intereses de la minera, decidió agredir al pueblo q'eqchi' y ser cómplice de la violación reiterada a la resolución del tribunal constitucional, que le prohíbe operar. En un desalojo violento, con uso de fuerza desproporcionado, policías antimotines y militares la emprendieron contra el movimiento de resistencia. Siguiendo el patrón autoritario que les caracteriza, Alejandro Giammattei y sus ministros decretaron un estado de Excepción que restringe los derechos constitucionales de libertad de acción, detención legal, interrogatorio a detenidos, reunión y manifestación, e impusieron un toque de queda entre las 18 horas y las 6 de la mañana, medidas a todas luces extremas que solo buscan asegurar que la minera siga operando.

Desde la tarde del sábado 23/10, unos 500 soldados y más de 350 policías abrían paso y custodiaban los camiones de la empresa. El domingo, utilizando incluso vehículos blindados y artillados, se desplegaron en el municipio de El Estor y unos minutos antes de que iniciara el toque de queda allanaron varias viviendas y las instalaciones de la radio comunitaria *Xyaab' Tzuultaq'a* y la Defensoría Q'eqchi'. La emisora estuvo informando sobre las denuncias de las comunidades en resistencia y documentando la represión contra la población. Durante el desalojo, además de la represión contra las y los pobladores, varios periodistas de medios locales, comunitarios y digitales fueron agredidos y también les destruyeron sus equipos, porque en este país se castiga el periodismo independiente.

La resistencia de las y los comunitarios de El Estor es legal y es legítima. Sin embargo, el gobierno y sus aliados del pacto de corrupción e impunidad les reprimen porque sus intereses y negocios coinciden. No en vano la visita de los empresarios rusos y la denuncia de la alfombra mágica, que el MP de Consuelo Porras se niega a investigar. Basta ya de utilizar al ejército y a la policía como grupo de choque de la empresa minera. Solidaridad y apoyo a las comunidades q'eqchi's de El Estor, ejemplo de resistencia y enorme dignidad.



En El Estor mataron a la democracia⁴

Víctor Ferrigno F.

Diario La Hora

En el Estor mataron a la democracia, o remataron lo poco que quedaba de ella. El pacto de corruptos logró el control del Organismo Ejecutivo, luego se apoderó del Congreso y, finalmente, cooptó al Ministerio Público, al Organismo Judicial y a la Corte de Constitucionalidad (CC). Todo ese andamiaje de instituciones corrompidas se volcó contra el pueblo q'eqchi', para favorecer a una empresa suiza, con capital ruso, aun desobedeciendo una resolución judicial de la anterior CC, que buscaba restituir el derecho de ese pueblo originario a una consulta libre, informada y previa (CLIP).

Todo el andamiaje democrático republicano y la legitimidad del poder público, se cimentan en el ejercicio del poder soberano, entendido como aquel que no reconoce sobre sí a ningún otro poder. Tal acepción está contenida en el artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), en el cual se establece que la soberanía radica en el pueblo “quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Los funcionarios y dignatarios de elección popular son depositarios de una cuota temporal y limitada del poder soberano. Cuando deben tomar decisiones que, por su trascendencia, exceden su mandato, deben someterlas a consulta para que el pueblo, como titular del poder soberano, las apruebe o impruebe. Tal el caso de las licencias mineras.

Cuando los ciudadanos emiten el voto o responden a una consulta ejercen su mayor poder —el poder soberano— y ejercen el principal de sus derechos —el de libre determinación— del cual derivan todos los demás. Es por ello que toda consulta legalmente establecida es,

4. Publicado el 27 de octubre de 2021. Tomado de <https://lahora.gt/en-el-estor-mataron-a-la-democracia/>



por definición, de carácter vinculante. Pretender ignorar el carácter vinculante de este tipo de consultas equivale a negar la esencia de la democracia y la necesaria legitimación del ejercicio del poder público.

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados por el Estado constituye una forma de ejercer un derecho superior: el de libre determinación, sin el cual no hay democracia, ni legalidad institucional, ni legitimidad del poder público. Este es el andamiaje republicano que destruyeron en El Estor, con desfachatez, amparados en fraudes de ley.

De la tierra al territorio⁵

Adrián Zapata

Diario La Hora

La conflictividad social en el área rural sigue incrementándose. En ella convergen diferentes reivindicaciones. A la conflictividad propiamente agraria, es decir la lucha por la tierra, se suma la correspondiente a los recursos naturales, particularmente bosque y agua. Esta mezcla de intereses se complejiza con el tema cultural, dado el significado de la madre tierra en la cosmovisión de los pueblos indígenas.

Lo expresado anteriormente convierte la lucha social en el área rural en una por el territorio, entendido éste como una construcción social, pero con una base material: los recursos naturales. O sea que las relaciones sociales que construyen un territorio se producen en un contexto geográfico muy concreto, constituido por los recursos naturales, casi siempre en disputa. Indubitadamente, aunque el territorio no es una simple delimitación geográfica (delimitación político administrativa o visión de cuenca, por ejemplo), tiene una

5. Publicado el 27 octubre de 2021. Tomado de <https://lahora.gt/de-la-tierra-al-territorio/>



base tangible, los recursos naturales. Otra vez se confirma que las ideas y la ideología que ellas conforman, responden a una base material.

Por eso, las luchas campesinas, en el caso de Guatemala y América Latina, están transitando de la reivindicación propiamente agraria a la lucha por los territorios. Con esta fusión se acrisola en una sola la lucha campesina e indígena y se convierte en una lucha política, retando la estructura de poder prevaleciente en un Estado históricamente construido para la exclusión, particularmente en relación a los pueblos indígenas.

Con esta dinámica, que cada vez se profundizará más, los intereses en conflicto adquieren mayor profundidad. Por una parte, están los correspondientes a los comunitarios, especialmente cuando son pueblos indígenas. Por otra parte está el Estado, con la hegemonía de los poderes tradicionales. Pero en el caso de Guatemala se expresa un actor poderoso que hace mucho más complejo el escenario. Me refiero al crimen organizado, especialmente del narcotráfico, para quien el control territorial es fundamental. Este último tiene la versatilidad suficiente como para poder infiltrar tanto al Estado en sus diferentes niveles (nacional, subnacional y local) como a las comunidades.

La solución ideal es la convergencia entre los intereses auténticos de los actores comunitarios y los correspondientes al Estado, responsable de la seguridad nacional, pero también de realizar el bien común como su fin supremo.

Pero eso pasa por contar con poderes institucionales, a nivel nacional y local, que no estén cooptados por el crimen organizado y el narcotráfico, lo cual no sucede en nuestro país

Es en ese contexto donde se están enfrentando las pretensiones de la minera rusa explotadora del níquel (y posiblemente de otros minerales de manera solapada), los compromisos que las actuales autoridades estatales tienen con ellos a través de posibles acuerdos fraudulentos y las comunidades indígenas que luchan por sus territorios.



La salida de este laberinto es la participación de todos los actores territoriales, sin exclusiones, y de manera transparente, para que se revelen los intereses en juego. El gobierno central debe construir ese escenario participativo. Las autoridades gubernamentales están equivocadas en organizar la “mesa que más aplaude” para impulsar sus compromisos con la minera, sean estos legales o corruptos.

Ministerio de la Verdad⁶

Andy Javalois

Diario digital *Epicentro GT*

En la novela de George Orwell, 1984, el Ministerio de la Verdad es la entidad gubernamental garante de cualquier alteración necesaria de los acontecimientos históricos. Dicho ministerio literalmente fabrica la «verdad» que debe imperar en el Estado de Oceanía. El libro describe la adulteración de los registros históricos para que concuerden con la versión aprobada de los acontecimientos por el gobierno.

Desde que leí por primera vez la novela de Orwell, imaginaba que el autor se había inspirado en Guatemala. Aunque no ha sido así, la sociedad allí descrita me resulta muy parecida a la nuestra. Incluso se promueve en este país una especie de “neolengua”, como en la novela, que da un doble sentido a las palabras. De esta manera se fomenta el doble pensamiento, así la “verdad” se entiende según los designios del grupo hegemónico que detenta el poder.

Por supuesto en la estructura de la administración pública no existe oficialmente un Ministerio de la Verdad, pero vaya si aquí no se han volcado a la tarea de acomodar los acontecimientos que

6. Publicado el 28 de octubre de 2021. Tomado de <https://www.epicentro.gt/ministerio-de-la-verdad/>



resultan incómodos, en una narrativa sencilla y maniquea, con el uso de un lenguaje binario que apuesta por los clásicos conceptos de comunismo y capitalismo. En este contexto quienes detentan el poder, han hecho todo lo necesario para socavar cualquier atisbo de pensamiento crítico. Claro está, no tienen ningún escrúpulo en conculcar las libertades de las mayorías, entre las que figura la libertad de expresión.

Conforme el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, la libertad de expresión comprende las facultades que puede ejercer un ciudadano como titular del derecho a la comunicación y que comprende la libertad de «expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción»; la libertad de «producción y creación literaria, artística, científica y técnica»; la «libertad de cátedra»; y la libertad de «comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión».

También se la puede entender como: emisión de juicios personales y subjetivos, creencias, pensamientos, ideas y opiniones. En tal sentido, coincidiendo con el diccionario referido, no tendría otro condicionamiento constitucional que el de usar palabras adecuadas y no despectivas o insultantes para exponer las ideas.

Nuestra Constitución reconoce esta libertad en su artículo 35 bajo el acápite “Libertad de emisión del pensamiento”. Respecto del mismo, la Corte de Constitucionalidad ha señalado que “[...] los valores en que se apoya un sistema democrático, fundado en la libertad e igualdad, han de irradiarse a todo ámbito de actuación y decisión, tanto de gobernantes como de gobernados; por ende, las libertades de pensamiento, de expresión y de conciencia son condiciones esenciales, de ineludible cumplimiento, en un Estado que aspire a consolidar un régimen democrático. Conforme a lo considerado, el valor libertad fundamenta, a su vez, la libertad de pensamiento y de expresión, estándole vedado a los poderes públicos coartar dicho derecho fundamental mediante la imposición, a los habitantes, de prohibiciones o restricciones para expresar, defender y divulgar aquella ideología política de su libre y voluntaria elección. El sistema democrático exige garantizar a la persona la



libertad de pensamiento, de opinión y de expresión de sus ideas, sin limitaciones, quedando excluida, tanto la imposición de una determinada ideología, como la prohibición de proclamar aquella por la que se opte, pues ambas cuestiones atentan contra el valor libertad" (Corte de Constitucionalidad. Expediente 1732-2014. Fecha de sentencia: 13/08/2015).

A lo antes señalado se debe considerar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado: "La Corte ha enfatizado que la libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, 'es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática'. Sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios" (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Carvajal Carvajal y Otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352. Párr. 174).

A partir de los extractos de las resoluciones transcritas, se puede inferir la importancia que tiene esta libertad para las sociedades auténticamente democráticas. A contrario sensu, los regímenes totalitarios, sean de izquierda o derecha, se caracterizan por su marcada intolerancia a la libre expresión de ideas contrarias a las hegemónicas. Por ello, es característica de dichos regímenes, emprender contundentes campañas para anatemizar a sus opositores, e identificar como enemigos a los medios de comunicación que externan puntos de vista contrarios o critican y exponen, los desmanes gubernamentales.

Me parece que, desde hace algún tiempo ya, en nuestro país el Ministerio de la Verdad está muy activo. Tiene cajas de resonancia en las redes sociales y en medios tradicionales de comunicación. Se encargan de esparcir sus "verdades", demonizando a cualquier persona identificada como enemiga del status quo. No conformes con difamar, promueven también la criminalización de cualquiera que exprese libremente ideas a favor del respeto de los derechos fundamentales y sus garantías.



Más nos vale recordar que ese ha sido el comienzo de los regímenes más despóticos de la historia. Los nazis, los fascistas italianos, los estalinistas, los chavistas, los regímenes comunistas se han caracterizado por destruir cualquier posibilidad de libertad de expresión y con ella la libertad de prensa. No podemos quedarnos impávidos ante la amenaza a nuestras libertades que profieren estos testafierros de la cleptocracia. Empiezan por tratar de cerrar medios impresos de comunicación, para después imponernos que pensar.

“La democracia que se muere”⁷

Luis Felipe Valenzuela

Diario digital *Publinews*

Estamos perdiendo la democracia. Esa que en realidad nunca llegamos a consolidar. Esa que prometía tanto y que cumplió tan poco. Apenas nos quedamos en la fase de votar cada cuatro años. La fachada. Tal cosa la hemos cumplido al pie de la letra en el último cuarto de siglo. Como que con eso bastara. Mediocrementemente conformes con el formalismo.

Ese sistema electoral fue muy fácil de cooptar, por lo cual la política atrajo muy pronto a la peor gente. La disfuncionalidad del modelo se volvió sumamente funcional para los más fuertes. Adquirir o conservar privilegios; mantener o conseguir negocios: He ahí la fórmula perversa. La mayoría de financistas de campaña no exige calidad cuando apoya a uno o a varios candidatos. Por ende, tampoco se fija en los equipos que los acompañan. A la hora de darle dinero a un partido, se cercioran de asegurarse derecho de llave en las entidades de poder, pero rara vez, o tal vez nunca, le dan seguimiento a que esos políticos se ocupen de mejorar el país. Algo similar sucede con los votantes, que no pasan de criticar o de quejarse, ya sea en privado o en redes sociales. Y con organizaciones ciudadanas tan egocéntricas, jamás habrá convocatoria significativa.

7. Publicado el 28 de octubre de 2021. Tomado de <https://www.publinews.gt/gt/opinion/2021/10/28/la-democracia-que-se-muere.html>



Los números son claros en cuanto a la impopularidad de la democracia en América Latina. La gente prefiere un dictador “efectivo” que un régimen de alternancia en el que no se logre nada. Es entendible. Y va para peor, porque el pastel parece ya repartido para las próximas elecciones. No hay autoridad electoral. La confianza en el Tribunal Supremo es solo un recuerdo. Son los mismos y los peores los que piensan postularse. Guatemala tiene una capacidad patológica para reciclar lo más ruin de sus liderazgos. Como si estuviéramos aferrados a la debacle. Los impresentables van y vienen, y ni siquiera cuando los detienen dan aire. El remedo del proceso raya en lo trágico. El peligro de caer en el autoritarismo extremo crece cada día. Ningún sector influyente sugiere estar dispuesto a ceder ni un milímetro en sus posiciones. Y sin esa sensata flexibilidad será imposible salirle al paso al naufragio. Cuando en 1985 se abrió la puerta para democratizar el país, lo que se esperaba era desarrollo. Una renovación pujante. Inversión social suficiente como para transformar las viejas y caducas estructuras. Superar los infames rezagos en asuntos tan críticos como la desnutrición crónica infantil.

Todos esos aspectos debieron ser prioridad; la agenda mínima. Pero nunca hubo rumbo. La visión de una Guatemala diferente solo se quedó en los diagnósticos y en algunas promesas de tarima. Las políticas públicas siguen siendo una rareza en nuestro medio. Y así no se puede dar continuidad a los procesos indispensables para superar la pobreza y las inequidades, las cuales son, al final de cuentas, las que marcan nuestra interminable conflictividad. Aquí abundan las “tierras de nadie” donde el Estado solo aparece de manera contundente para reprimir, pero casi nunca para proveer servicios básicos.

Es muy difícil que una democracia tan precaria en resultados haya captado suficientes adeptos como para que sus defensores sean muchos. Es la indolencia la que impera. La clase media, llamada históricamente a promover cambios pacíficos, no sale de su letargo de sobrevivencia artificial. Muchas deudas la acoquinan. Tantas, que muy pocos de sus integrantes disponen de tiempo para hacer ciudadanía. Y mientras mejor se está, menos sensibilidad hay para sentir empatía por los más desfavorecidos. Si yo, como bien, viajo,



tengo casa y mis hijos reciben buena educación, el resto no me importa. Eso, mientras no me afecte el caos reinante. Eso, mientras no me toque ser víctima de algún atropello de la justicia o del abuso de poder.

Vemos los pactos en el Congreso y con ello vislumbramos lo que ya está aquí: El hampa manejando el país. De ese círculo saldrán los candidatos dominantes en los próximos comicios. Los que gozarán del favor y el respaldo de esos financistas que no exigen líderes sanos y visionarios, sino títeres manejables. Es duro aceptarlo: Nuestra endeble democracia está en agonía, aunque haya elecciones “libres” en 2023.

El Estor: síntesis del Estado capturado⁸

Helmer Velásquez

Diario *elPeriódico*

Los q'eqchi', pueblo pacífico signado de heroísmo, historia, cultura. Cuánto dolor. Cuánta infamia urdida sobre sus espaldas. Cuánta resistencia puede acumular un pueblo. ¡Cuánta paciencia! Arropado entre montañas, planicies, agua a raudales y subsuelo mineral. El garfio pirata pretende aquellas riquezas desde los tiempos del desembarco. Luego “héroes nacionales”, Rufo y el descazado García, ofrecieron aquellos territorios a la colonización alemana, que, obviamente, no eran suyos ni del Estado, pertenecían a la nación q'eqchi', luego vino una seguidilla de despojos, que implicó a una recua de personajes, amparados en la ley de titulación supletoria. Usurpación “legal” de la tierra indígena. Vicios que por la vía pacífica —como siempre—, con la señora Mamá Maquín (Adelina Caal) a la cabeza, pretendieron ser oídos por caxlanes del poder local. Repelidos a bala con “auxilio” de militares.

Un pueblo de histórica cordura, siempre llevando sus trámites en el INTA (entidad pública que regulaba terrenos “baldíos”), bus-

8. Publicado 29-10-21 <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2021/10/29/el-estor-sintesis-del-estado-capturado/>



caban legalizar sus tierras. El Estado siempre les negó el estatuto de propiedad. Legendarios abogados les apoyaban: Antonio Pop Caal y Antonio Argueta. Así, este pueblo trabajador, serio, migrante interno. Ahora se sabe van para el norte. Creyente en su propia espiritualidad y practicante de religiones llegadas. Callado. Buscando apoyo mutuo para defender sus tierras y sus ríos, ya de los sembradores de arroz, los ganaderos. Ahora mismo terratenientes de la palma aceitera.

En fin, siempre tratando de repeler la rapiña sobre su riqueza. De hijos de la tierra, se les ha ido reduciendo a asalariados de la tierra. Se les acusa de solapar narcotráfico. Son las huestes del Estado quienes lo permiten y custodian. Pueblos a los que los caminos no han llegado. Ahora, con los bosques arrasados, tierras erosionadas, aguas contaminadas. Los cerros se derrumban, los cultivos se anegan. ¿Estamos frente a un sino maligno del pueblo q'eqchi'? Obviamente no. Su historia es parecida a pueblos africanos, aquellos en donde había diamantes y yacimientos. El ser ricos les hace pobres. Les martiriza. La avaricia les avasalla. El Estado "blanco" es cómplice, promueve el saqueo. Por denarios. Alfombras, se dice ahora.

Justamente, en los pies del territorio q'eqchi' la naturaleza forjó yacimientos minerales. Los depredadores cual carroña lo intuyen... huelen. El apetito depredador llegó a mitad del siglo XX: gringos por petróleo, canadienses, suizos y rusos por minerales. Avaros terratenientes por palma aceitera. El régimen en Guatemala sigue siendo el mismo: chafas y políticos venales. El argumento, idéntico: inversión, empleo y desarrollo. Resultado: depredación ambiental, hambre y crimen, Fito Mijangos, Julio Camey, Adolfo Ich ¿y desarrollo? Responda usted.



PROPUESTA

El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Ante los últimos hechos acontecidos en torno a la mina Fénix en El Estor, Izabal.

A la comunidad sancarlista y a la población en general

HACE SABER QUE:

El proyecto minero Fénix (LEXT-049-015) y la Compañía Procesadora de Níquel de Izabal (Pronico) integran un complejo regional de extracción de níquel que ha derivado en impactos socioambientales negativos provocados por la explotación y procesamiento del metal en la mina Fénix, situación que ha llevado a los pobladores a emprender acciones legales pertinentes ante las autoridades correspondientes, por la contaminación del agua y las irregularidades en el estudio de evaluación de impacto ambiental; acciones que han sido detonantes de la conflictividad social.

Desde hace muchos años, la Universidad de San Carlos de Guatemala ha expresado su preocupación por la explotación minera de níquel en esa región, porque se realiza en condiciones económicas desfavorables para el país, y sobre todo, porque tiene efectos de degradación ambiental que afectan a la biodiversidad y al turismo. Además, estas actividades producen contaminación en el principal reservorio de agua dulce del territorio y la afectación del conjunto de ecosistemas que dependen de él, así como los medios de vida de la población, la actividad pesquera, la seguridad alimentaria y nutricional.

El agotamiento de la vía legal ante el sistema de justicia homologó el caso a conocimiento de la Corte de Constitucionalidad (CC), quien conoció y resolvió en el expediente 697-2019, de fecha 18 de junio de 2020, “la



suspensión de la explotación minera” (proceso que incluye el procesamiento y traslado de material); el incumplimiento de lo ordenado por la CC hace legítimas las demandas de la población q’eqchi’ de El Estor, Izabal, y obliga al Estado a respetar el orden constitucional y, por ende, los derechos humanos.

No se ha realizado de forma legítima la consulta previa, libre e informada, ordenada por la CC en el expediente 697-2019, que obliga al “Ministerio de Energía y Minas para que proceda a agotar el proceso de consulta previsto en el Convenio 169 de la OIT con los pueblos indígenas radicados en el área de afectación del proyecto de Explotación Minera Fénix, debiendo tomar en cuenta, para la sustanciación de ese proceso, a los pueblos radicados tanto en el área de influencia directa como aquellos que se ubiquen en el área de influencia indirecta”. Por tanto, la Universidad de San Carlos de Guatemala, como integrante de la comisión ordenada por la CC para dar aportes y acompañamiento al proceso de consulta previa, exhorta a continuar con el proceso de forma democrática, integral y transparente.

La actividad de la mina ha provocado impactos ambientales y conflictividad socioambiental, además, se constituye en un ejemplo de mal negocio para el país, puesto que no beneficia significativamente a la economía nacional.

Por lo anteriormente expuesto,

MANIFIESTA:

Su solidaridad con la comunidad de El Estor, Izabal, ante los recientes hechos ocurridos como consecuencia del irrespeto del derecho legítimo de la consulta previa, libre e informada, situación que ha generado la vulneración de los derechos humanos a distintos actores y líderes de la comunidad.

Su preocupación por el incumplimiento del orden constitucional y del Estado de derecho.



EXHORTA al Estado de Guatemala a:

El cumplimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala y el marco normativo vigente relacionado.

El inmediato cumplimiento de lo resuelto por la Corte de Constitucionalidad, así como prestar particular atención al realizar la consulta previa, libre e informada de forma legítima y transparente, con el acompañamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos, observadores de la comunidad internacional y las Naciones Unidas.

Garantizar la integridad de la población de El Estor, Izabal; el respeto a la libre emisión del pensamiento (libertad de prensa); el derecho de petición y manifestación pacífica. El Estado debe velar por el pleno respeto a los derechos humanos de la población, evitando la conflictividad social.

Velar por que el interés social prevalezca sobre el particular y priorizar los intereses de la nación, sobre la base del mandato constitucional del Estado de Guatemala donde se indica que este “se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

“Id y enseñad a todos”

Guatemala, 29 de octubre de 2021



PROPUESTA



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



PRONUNCIAMIENTO DE LA ESCUELA DE HISTORIA CONTRA LA REPRESIÓN Y VULNERACIÓN DE DERECHOS EN EL ESTOR, IZABAL

La Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala expresa su profunda preocupación por los hechos de represión y violación a los Derechos Humanos que afectan a comunidades q'eqchi' de El Estor, Izabal, que se resisten al proyecto minero Fénix, de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN), propiedad del consorcio suizo Solway Investment Group y con inversiones de múltiples orígenes.

El gobierno nacional despliega una política al servicio de las empresas de capital transnacional, cuyo único fin es saquear los bienes públicos y comunes, con una cauda de daños ambientales y sociales, y sin que su actividad contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población en general y del pueblo q'eqchi' en particular. Al respecto, las investigaciones realizadas por las ciencias sociales, referidas a los proyectos mineros implementados en el país, evidencia tales características e impactos.

Es condenable la existencia de una estrategia donde se articula el gobierno nacional y la CGN, orientada a criminalizar a las comunidades y autoridades ancestrales q'eqchi' que se resisten al proyecto minero. Tal estrategia se expresa en la coordinación y confluencia de acciones mediáticas, de control y coacción social, supresión de garantías y derechos, injustificado despliegue y represión policial y militarización del territorio. Todo esto con el propósito de doblegar a las comunidades que han impulsado acciones constitucionalmente en la búsqueda porque se les garantice el derecho a ser consultadas de buena fe y de forma previa, libre



e informada, tal y como lo mandata el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado por Guatemala.

Contrario a garantizar el bien común y los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía y del pueblo q'eqchi', el gobierno nacional insiste en impulsar un proceso de consulta manipulada para garantizar la extracción minera. Lo hace contraviniendo la resolución de la Corte de Constitucionalidad que resolvió a favor de las comunidades, en especial en el derecho que les asiste a ser consultadas previo a la ejecución del proyecto minero Fénix, el cual, no obstante, ha sido mantenido activo de forma ilegal.

El gobierno nacional, en su afán de garantizar la operación del proyecto ilegal e ilegítimo, ha impuesto un estado de Sitio desde el domingo 24 de octubre, ratificado por la alianza oficialista en el Congreso de la República. Con ello ha restringido derechos constitucionales, como la libertad de acción, reunión y manifestación y ha abierto la posibilidad para realizar detenciones e interrogatorios sin mediar orden de juez competente, ha impuesto un toque de queda de 18:00 y 6:00 horas, y ha iniciado acciones de intimidación, persecución y detenciones contra defensores de derechos y periodistas.

Como Escuela de Historia condenamos la política represiva del gobierno de Guatemala. Nos unimos a la exigencia para que se detenga el ilegal proyecto minero Fénix por sus efectos nocivos para los intereses públicos, para el ambiente y la paz social. Así mismo, que se garantice al pueblo q'eqchi' el ejercicio pleno de su derecho a ser consultado en los términos y con los procedimientos que garantiza el Convenio 169 de la OIT. Exigimos plenas garantías para la ciudadanía, para periodistas y para las comunidades y autoridades del pueblo q'eqchi' en El Estor.

Guatemala 26 de octubre de 2021.



PROPUESTA



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



FACULTAD DE CIENCIAS QUÍMICAS Y FARMACIA

COMUNICADO

**La Junta Directiva de la Facultad de Ciencias
Químicas y Farmacia
de la Universidad de San Carlos de Guatemala
y el Centro de Estudios Conservacionistas (CECON)
de la Universidad de San Carlos de Guatemala,
relacionado a la actividad minera en el municipio de
El Estor, Izabal**

En apoyo a las comunidades de El Estor, Izabal, por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia, la paz y la diversidad biológica, la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Centro de Estudios Conservacionistas, a la comunidad facultativa, al pueblo de Guatemala y autoridades del Gobierno de la República, manifiestan:

Su solidaridad con las comunidades maya-q'eqchi' que están sufriendo persecución, violencia, despojo, contaminación de sus medios de subsistencia por la defensa de los recursos naturales y su identidad.



Su rechazo a las acciones que coartan o impidan la libertad de expresión. Que las debilidades de la legislación guatemalteca permiten la explotación indiscriminada de los recursos naturales, sin dejar beneficios significativos para la región y el país.

EXIGIMOS

Al Gobierno de la República de Guatemala, que a través de las dependencias correspondientes se proteja adecuadamente la diversidad biológica del humedal y lago de Izabal, y se cumplan todos los acuerdos y tratados nacionales e internacionales en materia de ambiente.

Se respete la sentencia 697-2019 de la Corte de Constitucionalidad, que reza: "que hasta que no haya un proceso de consulta, la minera no puede operar".

"Sí a la conservación de la diversidad biológica"

Guatemala, 28 de octubre de 2021



PROPUESTA



Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala
-COFAQUI-

La Junta Directiva 2021/2023 y la Comisión de Medio Ambiente y Biodiversidad del Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala hacen saber a sus agremiados y a la población guatemalteca en general:

Que la población q'eqchi' de El Estor, Izabal, ha manifestado su desacuerdo en relación al proyecto minero Fénix por el incumplimiento de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, que establece el cierre del mismo y la realización de la consulta a la población, desatando la represión creciente contra los manifestantes y periodistas. Ante los hechos que contravienen la independencia de poderes del Estado y el incumplimiento de los derechos constitucionales.

MANIFESTAMOS

Nuestra solidaridad a la comunidad q'eqchi' en su legítimo derecho de resistencia pacífica y derecho a un ambiente sano, libre emisión del pensamiento y el derecho a consulta garantizados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

DEMANDAMOS

A las autoridades de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial):

- 1. Cumplir el artículo 97 Constitución**, según el cual, *"El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a*



propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico”.

2. **Respetar y cumplir el marco normativo vigente en Guatemala**, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: consulta libre, previa e informada, en un proceso de consulta legítimo.
3. **Cumplir la sentencia de la Corte de Constitucionalidad emitida desde el 18 de junio de 2020**, en el expediente 697-2019, que ordena la suspensión del proyecto minero, la realización de un proceso de pre-consulta entre las comunidades y el Ministerio de Energía y Minas, así como la reducción del área de impacto del proyecto minero.
4. **Aplicar la legislación vigente** para investigar, sancionar a quienes corresponda y destituir a los funcionarios públicos que no han acatado la sentencia indicada, ya que la mina Fénix siguió operando de forma ilegal.
5. **Garantizar los derechos humanos del pueblo q'eqchi' y derogar el Decreto Gubernativo Número 9-2021**, puesto que se vulneran los derechos del pueblo a la manifestación pacífica que han venido realizando los últimos días, hasta la represión generada por las fuerzas especiales del Ejército y la Policía Nacional Civil.
6. **Garantizar el Estado de Derecho en el territorio nacional y la integridad de la población**, sin recurrir a aplicar el uso de la fuerza y la intimidación, ya que las fuerzas de seguridad están defendiendo intereses económicos particulares que no reditúan significativamente al país, las ganancias son privadas y socializan los impactos socioambientales negativos.

Profesionales al servicio de la sociedad



PROPUESTA

EL CENTRO DE ESTUDIOS
CONSERVACIONISTAS, CECON,
A LA POBLACIÓN GUATEMALTECA

HACE SABER:

Que el Lago de Izabal y su cuenca poseen ecosistemas importantes para el país y, principalmente, para la vida digna de los habitantes que viven alrededor del mismo. Además, son clave para la continuidad de la vida a través de la conservación de la diversidad biológica, tanto la acuática como la terrestre, como es el caso del manatí, símbolo del municipio de El Estor y especie en peligro de extinción.

Por lo tanto,

RECHAZA:

El incumplimiento del Convenio 169, en particular la sentencia emitida el 18 de junio de 2020, que obliga a suspender las actividades del proyecto minero Fénix y su empresa operadora, la Compañía Guatemalteca del Níquel CGN, además de obligarles a realizar las consultas apropiadas a las comunidades y la reducción del área de impacto del proyecto.

Que algunas instituciones de gobierno privilegien las operaciones extractivas e intereses extranjeros, con poco beneficio para el país, por sobre los intereses de la conservación del patrimonio natural del Estado y de los pobladores de la región.



MANIFIESTA:

Que el país necesita otras formas de resolver los conflictos, basándose, ante todo, en el bienestar de sus habitantes y el de los ecosistemas que nos sustentan.

Que se debe revisar los aspectos legales, técnicos y económicos de las actividades mineras a fin de evaluar si dichas actividades, realmente, son de beneficio para el país o no. Esto incluye tomar en consideración los impactos ambientales y un replanteamiento a las exiguas regalías contenidas en la Ley de Minería.

Su compromiso para facilitar la conformación de una comisión de científicos nacionales e internacionales, para realizar una evaluación que muestre la realidad de los impactos de las actividades mineras a los ecosistemas.

EXIJE:

Al Gobierno de la República, la derogación del estado de Sitio en el municipio de El Estor, toda vez que este no resuelve las demandas de los residentes en los territorios cercanos a la operación minera.

A la CGN, la suspensión de actividades en tanto no se acaten las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad.

Y, POR ÚLTIMO, SE SOLIDARIZA:

Con las comunidades de El Estor afectadas en estos momentos, que procuran una vida digna y el manejo adecuado de los ecosistemas de la cuenca del Lago de Izabal, mismos que proveen múltiples beneficios a todos los guatemaltecos.

Guatemala, 28 de octubre de 2021.

“Id y enseñad a todos”



Investigación

El estado actual de la formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas: fortalezas y debilidades

Walter Simón Cornejo Salmerón

Docente de la Universidad de El Salvador

Resumen

En el siguiente artículo se expone un estudio que se deriva de un proyecto derivado de tesis del programa de Doctorado en Educación de la Facultad Multidisciplinaria de la Universidad de El Salvador, que tiene por objeto de estudio la formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas. En el desarrollo de este trabajo se describe la metodología seguida para el estudio del estado actual de la formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas. Se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de diferentes métodos empíricos y de la técnica de triangulación, en función de determinar fortalezas y debilidades existentes en la Universidad Modular Abierta de San Miguel, El Salvador, en los futuros profesionales de 4to y 5to año de la carrera, al poseer ya cierta formación académica y realizar práctica laboral.

Palabras clave

Formación axiológica, Ciencias Jurídicas, fortalezas, debilidades.

Abstract

The following article presents a study that is derived from a project derived from the thesis of the Doctorate in Education program of the Multidisciplinary Faculty of the University of El Salvador, whose object of study is the axiological training of professionals in Legal Sciences. In the development of this work, the methodology followed for the study of the current state of the axiological training of professionals in Legal Sciences is described. The results obtained from the application of different empirical methods and the triangulation technique are presented, depending on the determination of strengths and weaknesses in the Open Modular University of San Miguel, El Salvador, in future 4th and 5th year professionals. of the career, having already some academic training and doing work practice.

Keywords

Axiological formation, Legal Sciences, strengths, weaknesses.

Introducción

La formación axiológica, es decir, el desarrollo de valores y la aprehensión de códigos éticos correspondientes con principios de justicia y de humanidad resultan de vital importancia para toda sociedad. Tal demanda se debe tener en cuenta en las universidades y ser parte de la formación integral a alcanzar por todo profesional y, en particular, por los abogados. Para lo cual se debe seguir un proceso educativo, permanente y continuo, que abarque a todas las esferas de la vida y se inserte en lo inherente a la familia, la comunidad, el centro de estudios, el trabajo, en función de contribuir con una sociedad mejor.

Sobre la base de esta necesidad, la formación axiológica de las nuevas generaciones de profesionales constituye un imperativo para toda sociedad. Esta urgencia social ha sido afirmada y referida desde diversas ciencias, entre las que se encuentran la Filosofía, en sus ramas de la Ética (de la cual forma parte la Axiología y la Estética), la Sociología, Psicología y Pedagogía (Didáctica como una rama de esta ciencia y los aportes de la Psicología Educativa a la educación en valores). En el caso específico de las Ciencias Jurídicas en El Salvador, este tema constituye una emergencia ante los dilemas que impone la situación nacional, en la cual los múltiples hechos delictivos son predominantes, los cuales influyen en la conformación de una sociedad más violenta, corrupta y menos segura.

Dada tal situación nacional, la formación axiológica de los profesionales de las Ciencias Jurídicas constituye una de las tareas priorizadas de las universidades en El Salvador, debido a que ellos son los artífices y portavoces del sistema judicial salvadoreño. Estos están llamados a interpretarlo, reconocerlo y perfeccionarlo en el interés de toda la sociedad. Es decir, donde quiera que estos se desempeñen han de convertirse en un vehículo de transmisión y educación, lo que significa que tienen la obligación de cumplir con el objeto social de su profesión.

Por lo que, desde la universidad y la facultad en Ciencias Jurídicas de la Universidad Modular Abierta (UMA) en El Salvador, en función de darle cumplimiento a tal urgencia, se ha propuesto la formación

de profesionales en el área del Derecho, para brindar un aporte positivo a tal problemática en el país. Para lo cual se propone dotar a los futuros profesionales con herramientas teóricas, técnicas, prácticas y científicas, así como lograr que adquieran una profunda sensibilidad social, actitud crítica, con cultura amplia, ética profesional y moral, para el logro de una sociedad más justa, que llene las expectativas de la sociedad salvadoreña, por lo que deben poseer espíritu de servicio, sentirse comprometidos con la búsqueda del equilibrio, la paz, justicia y conciencia social, que contribuyan con la solución de conflictos.

Es decir, se espera que los egresados de la carrera se desempeñen con responsabilidad y compromiso con la solución de los problemas de su entorno laboral, al demostrar competencia en su desempeño y una actuación ciudadana digna, solidaria, responsable, sincera, honesta, altruista, leal, colectivista y justa, siempre en función de respaldar el derecho universal del hombre a la justicia y el respeto a su integridad, tal como se establece en la constitución nacional en El Salvador. Por tales necesidades de formación, se han incorporado estos valores como contenidos del proceso de enseñanza-aprendizaje en las fa-

cultades de Ciencias Jurídicas.

En este sentido, se deben destacar los aportes de Allende (2001) quien realizó, como miembro de la corte suprema de San Salvador, una recopilación de textos sobre ética judicial para clases. Sin embargo, a estos contenidos les faltan los procedimientos metodológicos sustentados en lo pedagógico (en cuanto a principios, exigencias y teorías que sustentan el accionar educativo) y didáctico (recursos, categorías y procedimientos metodológicos que orientan la dirección del proceso de enseñanza-aprendizaje de estos contenidos axiológicos) y de la Psicología Educativa; específicamente, toda su teoría y proceder para la educación en valores tan necesarios a tener en cuenta, en la institución como un todo, y en la práctica laboral, para lograr la formación axiológica, de manera íntegra, sistémica y sistemática.

Por otra parte, según las experiencias del investigador, en la práctica existen insuficiencias que le imposibilitan a la institución cumplir con su misión formativa y social. Esta situación ha sido confirmada en observaciones realizadas al proceso pedagógico y en entrevistas a profesores de la carrera (20), egresados (19) y profesionales (25), para un total de 64 fuentes

consultadas. Como producto de estas indagaciones empíricas, en sentido general, se resume que las mayores limitantes existentes en la práctica pedagógica actual para la formación axiológica de los futuros juristas descansan en las siguientes falencias:

En la sociedad:

- La corrupción del sistema judicial del país, esencialmente, se aprecia en jueces, fiscales y abogados en el ejercicio.

En la institución educativa:

- El insuficiente conocimiento de los profesores sobre los diferentes elementos que componen lo axiológico y su formación; solo hablan de valores, en sentido general, sin poder identificar del todo lo específico de las Ciencias Jurídicas que pudieran desarrollarse durante el proceso pedagógico.
- En cuanto el diseño y ejecución de actividades educativas dirigidas a la formación axiológica de profesionales, se emplea la tradicional homogeneidad en la atención de cada educando, sin tener en cuenta que cada uno tiene vivencias personales y valores adquiridos o no, de acuerdo con la educación reci-

bida y el contexto en el que se han formado, por lo que escasea la atención diferenciada.

- Las orientaciones brindadas a los agentes educativos se reducen a dar a conocer qué valores formar, así como normas, deberes y principios enseñar, pero no se orienta el cómo proceder para lograrlo, lo cual limita que estos se direccionen, de forma consciente, durante el proceso de enseñanza-aprendizaje y en los diferentes espacios del propio proceso pedagógico, en la institución y en la práctica laboral.

No obstante, según el autor de esta investigación, estas dificultades evidenciadas en la práctica diaria tienen su raíz en el modelo actuante, en el cual se le da un lugar priorizado y jerarquizado a lo jurídico y normativo, por lo que son insuficientes los sustentos pedagógicos y didácticos. Estos constituyen fundamentos tan necesarios para lograr una formación axiológica sólida y consciente que le permita al futuro jurista ser capaz, en cualquier circunstancia y contexto socio-cultural, defender la justicia y actuar siempre desde el camino de la legalidad.

En este sentido, los autores consultados evidencian la necesidad

de dicha formación. Por ejemplo Ávila (2001) asume que no cabe en el ejercicio de la abogacía, un abogado infiel a las directrices éticas que lo gobiernan. Para esta autora solo por medio del derecho y de la ley se dirige la conducta de los hombres hacia la justicia. Todo esto quiere decir valores morales y estos solo puede manejarlos quien esté dotado de ellos; es decir, quien tenga una formación en este sentido. Además, recomienda a las universidades “reforzar los conocimientos de ética y sus reglamentos, en cuanto a su aplicación en la profesión, de manera que corresponda con la verdadera actuación justa” (Ávila, 2001, p. 15). Por su parte, Ginarte-Durán (2018) confiesa que en consultas realizadas los especialistas de las Ciencias Jurídicas, estos

revelan las relaciones del Derecho con la sensibilidad humana; sin embargo, ello se realiza solo desde el campo de la Filosofía del Derecho y a partir de la instrumentación de aisladas estrategias de formación de valores, lo que conduce a un insuficiente tratamiento pedagógico y didáctico que, desde la perspectiva teórica y metodológica, contribuyan a la formación de una cultura ético-estética del futuro profesional del De-

recho, a partir del imperativo de un proceso formativo más integrador, humano y cultural (Ginarte-Durán, 2018, p. 3).

Como se puede apreciar, esta profesional aboga por una enseñanza que llegue más a lo sensible del ser humano. Es decir, no es solo enseñar y que profesionales conozcan los valores, los deberes y principios, sino que también lleguen a tener la necesidad personal de convertirlos como parte normal de su modo de actuación diario, tanto en las aulas, la institución educativa, práctica laboral, así como en su contexto social y familiar. Hay que lograr que el estudiante desde que entre a la licenciatura tenga vivencias, se enfrente a un aprendizaje desarrollador de valores que interiorice y lo haga reformularse en su personalidad, a partir de los que ya trae consigo. En resumen, que le quede arraigado en el ser, en sus sentimientos en lo afectivo, es decir, que penetre en su esencia humana.

Esta abogada también hace referencia a la necesaria integración de los agentes educativos y a la de tener en cuenta lo pedagógico y didáctico de tal manera que se propicie la apropiación consistente y sólida de los valores, principios éticos-axiológicos y deberes. Esto se traduce en que, aunque

haya ambiente de corrupción y posibilidades de desvío, siempre el profesional escoge naturalmente, sin mucho esfuerzo, el camino de la honestidad y la justicia, por lo que puede cumplir con su misión social para la cual fue formado.

Por otro lado, el pedagogo López (2006) expresa, como otros profesores de la región, la necesidad de hacer énfasis en el aspecto afectivo y volitivo, es decir, una educación de sentimientos está faltando en las aulas. En estas urge desarrollar el respeto mutuo, así como el cuidado o atención hacia el otro. Hoy en día, en los salones de clases, prima la burla y la competencia. Este autor hace reflexionar sobre procedimientos y métodos de enseñanza que propician una educación "(...) que ha de hacer del sujeto un buen ciudadano, una persona responsable, no solo de sus asuntos sino de los que afectan a los otros (...)" (p. 233).

Como se puede apreciar, este autor, admite que hoy, en las aulas, de manera consciente o inconsciente, se viola el principio pedagógico esencial y universal dirigido a la enseñanza, en la que sea instruya y se eduque a la vez. Pero para lograrlo es necesario asirse cada vez más a los conocimientos de la Pedagogía como ciencia y a la Didáctica como una de sus ra-

mas que permite reorientar y guiar al pedagogo en una educación más afectiva, que toque sensibilidades y, por tanto, se eduque en valores humanos.

Es una tendencia constante la preocupación de los grandes pensadores de la América Latina y el Caribe, desde sus diferentes culturas, por la Pedagogía como ciencia que sustenta teóricamente el campo educativo y se discute la relación cognición y afectividad en la dirección de los procesos de enseñanza-aprendizaje. En lo específico de El Salvador, desde la reforma educativa del 1995, se hace énfasis en la formación de valores humanos y éticos, así como en la mejora del perfil profesional, quien debe no solo ser un transmisor de conocimientos sino un formador de valores.

Sobre la base de la situación problemática descrita anteriormente, se expresa que la contradicción esencial se manifiesta, por una parte, entre la demanda social de la formación de profesionales de Ciencias Jurídicas que cumplan con lo legislado en la norma jurídica y el código de ética que rige la profesión, en función del desempeño eficaz del abogado salvadoreño y, por la otra, con la existencia de un modelo actuante con insuficientes fundamentos peda-

gógicos, didácticos y psicológicos, lo cual limita el egreso de juristas con valores morales, principios y cualidades sólidas, propiciadoras del acatamiento del egresado de su misión social como profesional, en cualquier contexto histórico-socio-cultural.

Por todo lo anterior y en función de darle seguimiento a la línea de investigación: el proceso de formación de profesionales de pregrado de las Ciencias Jurídicas en El Salvador, se define como problema científico: ¿Cómo contribuir con la formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas en El Salvador?

A fin de darle solución al problema, se plantea como objeto de estudio, el siguiente: la formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas, sobre el cual, el autor de este artículo diseñó una metodología y ejecutó un estudio del estado actual que será presentado a continuación.

Desarrollo

• Metodología seguida

El autor de este artículo considera que, para lograr la apropiación, de forma consciente y sólida, de

los valores y adecuados comportamientos, así como de habilidades técnicas e intelectuales por parte de los profesionales, de tal manera que lo incorporen en su modo de actuación, se urge de una formación axiológica sustentada no solo en lo jurídico sino también en referentes pedagógicos, didácticos y psicológicos. Es a partir de esta posición que, finalmente, se define para la investigación la variable: formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas.

Esta consiste en el proceso de apropiación consciente y sólida, por parte de profesionales, a partir del accionar pedagógico de agentes educativos, de valores contentivos de lo intelectual y técnico, los cuales propicien un comportamiento adecuado a la profesión, sustentados en principios y cualidades éticas jurídicas correspondientes a la misión, tanto profesional como social, que debe asumir el futuro jurista y que se evidencia en sus orientaciones valorativas y modos de actuación.

A partir de esta definición, el autor propone la siguiente operacionalización que se refleja en la tabla siguiente.

Tabla 1
Operacionalización de la variable

Variable: formación axiológica en los estudiantes de Ciencias Jurídicas		
Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
I. Orientaciones valorativas y modos de actuación de profesionales	Desde lo intelectual	La búsqueda constante de la verdad
		La construcción de nuevos conocimientos, de forma independiente, así como de establecimientos de relaciones entre la teoría y la práctica.
		Actualización continua
		Análisis y comprensión de la normativa jurídica
	Desde lo técnico	Ser capaz de tomar decisiones, lo que le propicia un alto nivel de independencia.
		Saber negociar.
		Tener pensamiento estratégico.
		Ser experto en el tema.
	Valores propiciadores de comportamientos adecuados a la profesión	Tener capacidad de comunicación, tanto de forma oral como escrita.
		Honestidad al enfrentar cada caso con probidad.
		Puntualidad, tanto en las llegadas a cada contexto académico y de práctica laboral.
		Responsabilidad en cada caso a resolver, cumplimiento con rectitud de lo normado y la sociedad.
		Respeto por los derechos humanos y jurídicos del cliente
		Dignidad al no dejarse corromper bajo ninguna circunstancia y cumplir con rigor con los principios de ética, así como con sus deberes como abogado.
		Defensa de la justicia al decidir sobre la base de la verdad y de los derechos del ser humano con desinterés y discreción.
		Optimismo para enfrentar las adversidades que encuentre en su formación académica y en las prácticas laborales que realiza.
		Amor por sus estudios, futura profesión y el ser humano, lo que le permite entregarse y ser apasionado.
		Los docentes constituyen ejemplos de profesionales a seguir en cuanto a los valores.
II. Acciones pedagógicas de los agentes educativos (profesores, jueces o magistrados en ejercicio profesional y egresados)	Actividades académicas	En las clases los profesores inculcan a profesionales el interés por la búsqueda de la verdad en los procesos jurídicos.
		Los profesores orientan tareas que convocan a conocer la actualización de las normativas vigentes.
		Los profesores inducen con su trabajo para que profesionales lleguen a la construcción personal del conocimiento científico.
		Se aprovechan todas las potencialidades de los contenidos para la formación axiológica.
		Se planifican y ejecutan situaciones diversas a las que pudieran enfrentarse profesionales.
		Los agentes educativos de la institución son puntuales y exigen que profesionales lo sean.
		Les exigen responsabilidad y respeto a profesionales.
	Actividades de práctica laboral	Los profesores, jueces o magistrados y egresados constituyen ejemplos de profesionales a seguir.
		Los profesores, jueces o magistrados y egresados son puntuales y exigen a profesionales que lo sean en la práctica de su profesión.
		Les exigen responsabilidad y respeto a profesionales durante su ejercicio de práctica laboral.
		En las actividades de práctica laboral se les inculca a profesionales el interés por la búsqueda de la verdad en los procesos jurídicos.
		Se aprovechan todas las potencialidades de las actividades para la formación axiológica.
		Se propicia que profesionales tomen decisiones ante situaciones diversas reales, a las que pudieran enfrentarse en su futura labor profesional.

Fuente: elaboración propia.

Sobre la base de la operacionalización anterior, que constituye el sustento metodológico del trabajo de campo de acción realizado, se construyeron los instrumentos a

aplicar para el estudio del estado actual del objeto la investigación. Estos son mostrados en la siguiente tabla.

Tabla 2
Instrumentos y unidades de análisis

Instrumentos	Unidad de análisis
Cuestionarios (encuesta) (anexos 1-3)	Profesores (20), estudiantes de cuarto y quinto año y egresados (250)
Entrevistas en profundidad (grupos focales) (anexo 4-6)	Profesores que imparten estos años de la carrera, egresados (100) y jueces o magistrados en el ejercicio profesional en San Miguel (25)
Guía de observación participante a clases (anexo 7)	Profesores y estudiantes de cuarto y quinto año
Guía de observación participante a la práctica laboral (anexo 8)	Profesores, estudiantes de cuarto y quinto año, jueces o magistrados en el ejercicio profesional en San Miguel

Fuente: elaboración propia.

Estos instrumentos fueron piloteados y corregidos sus errores antes de su aplicación para el estudio del estado actual. Posteriormente, para el análisis de los resultados, se empleó la técnica de triangulación de fuentes y de métodos, con el propósito de detectar fortalezas y debilidades de la formación axiológica que deben adquirir, en la actualidad, profesionales de 4to y 5to de la carrera de Ciencias Jurídicas de la Universidad Modular Abierta, en San Miguel, El Salvador.

Para realizar la valoración de estos resultados se analizó el alcance de un comportamiento entre los parámetros “logrado totalmente”, “parcialmente logrado” y “no logrado”. Los resultados que se situaron entre 70% y 100%, conside-

rados como “logrado totalmente”, se definieron como fortalezas (F); los que se ubicaron entre 69% y 40%, se consideraron como debilidades en estado de alerta (DA) y los que se encontraron por debajo del 40%, como debilidades en estado crítico (DC). En el caso de las encuestas y las observaciones se establecieron parámetros de 1 a 5; cuando se marcó 1, se consideró como totalmente logrado, cuando se marcó 2 o 3, como parcialmente logrado y como 4 o 5, no logrado.

• Análisis de los resultados: fortalezas y debilidades

A continuación se muestra, primeramente, el análisis del modelo actuante de la carrera de Licen-

ciatura de Ciencias Jurídicas y se exponen los resultados obtenidos en la aplicación de los instrumentos, sobre la base del análisis predominantemente cualitativo de los indicadores establecidos y correspondientes a las tres dimensiones establecidas: valores intelectuales, técnicos y humanos de comportamiento adecuado a la profesión. Las fortalezas y debilidades determinadas se tuvieron en cuenta, posteriormente, para la conformación del modelo pedagógico y la concreción mediante su metodología. Posteriormente, se presenta la valoración cualitativa realizada sobre el modelo actuante de la carrera.

Ante todo se deben destacar las potencialidades del modelo actuante, en función del desarrollo de la formación axiológica, las cuales se han tenido en cuenta en el modelo pedagógico que se proponen en el segundo capítulo; estas son las siguientes:

- La asunción del abogado como aquella persona que ejerce profesionalmente la defensa jurídica en un juicio, por lo que su objetivo principal es colaborar con la defensa de la justicia. Además, se destaca que, en su intervención, una función básica y principal que debe cumplir es la preventiva.
 - Se dirige a la formación de profesionales en el área del Derecho, para brindar un aporte positivo a la problemática nacional de El Salvador. Se intenta dotar a los futuros profesionales con herramientas teóricas, técnicas, prácticas y científicas, con un espíritu de servicio, sensibilidad y comprometimiento en la búsqueda del equilibrio, la paz, la justicia y conciencia social, que contribuyan con la solución de conflictos.
- Sin embargo, al analizar el modelo con más profundidad, se encuentran las siguientes limitantes:
- Al referirse al papel de profesionales no se evidencia que profesionales sean considerados como los protagonistas del proceso educativo, en general, y del proceso de enseñanza-aprendizaje, en específico. Esta situación limita un aprendizaje más sólido de los conocimientos y de los modos de actuación de los cuales debe apropiarse el futuro jurista.
 - Se enfatiza en los referentes jurídicos que sustentan los valores que debe poseer el jurista y se explicita el qué se debe enseñar y el cómo. Pero sin tenerse en cuenta la Psicología Educativa ni la Pedagogía ni la Didáctica,

que propician una formación axiológica consciente y sólida.

- En el propio proceder de los agentes educativos que les orienta, en los espacios contentivos educativos, así como en las actividades curriculares y de extensión universitaria, no se tiene en cuenta el cómo lograr la aprehensión de la actitud valorativa y emocional hacia los conocimientos de los valores, así como sus modos de actuación y comportamiento. Se evidencia una concepción no integral de estos.

Este resultado demuestra la necesidad de reorganizar y proponer otro modelo pedagógico, que tenga en cuenta las potencialidades del actuante pero que ponga en su lugar lo pedagógico y didáctico. A consideración del autor y, sobre la base de los referentes teóricos y metodológicos expuestos anteriormente, estos son aspectos imprescindibles de cualquier proceso educativo de toda institución universitaria, en función de acometer acciones de los diversos agentes, desde las actividades docentes y extra docentes, en función de lograr una sólida formación axiológica.

A continuación, se presenta un breve análisis cualitativo sobre los

resultados obtenidos en cada instrumento. En el caso de los cuestionarios, en este momento de la investigación, profesionales de 4to y 5to año expresaron su percepción sobre los valores que creen poseer y sus conocimientos sobre el código de ética que deben cumplir como futuros profesionales. También se indagó sobre la formación axiológica que reciben de sus docentes en clases y durante todas las actividades institucionales en las que han participado. Además, se encuestó a los profesores de estos años y a los egresados, con el propósito de triangular la información dada por las diversas fuentes, en función de obtener fortalezas y debilidades.

Sobre estos aspectos encuestados y en la triangulación realizada, se apreció que predomina la valoración del comportamiento por parte de los docentes, estudiantes y egresados en estado de alerta. En este sentido, estas unidades de análisis coincidieron en señalar como fortaleza, en las clases y en todas las actividades docentes y de práctica laboral, que los valores reforzados con mayor sistematicidad son honestidad, puntualidad y amor.

Pero, como debilidades más críticas (DC), se valoró que se ha dejado de diseñar actividades pro-

piciadoras de la búsqueda constante de la verdad, para el análisis y comprensión de la normativa jurídica, se ha dejado de inducir para que profesionales lleguen a la construcción personal del co-

nocimiento científico, así como consideran que es insuficiente la relación entre la teoría y la práctica. Tal situación se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 3

Indicadores más afectados en las encuestas, según triangulación de fuentes

Indicador	Encuesta		
	Estudiantes	Profesores	Egresados
I.1.1 Búsqueda constante de la verdad (DC)	34,9% DC	36,8% DC	34,3% DC
I.1.2 Construcción de nuevos conocimientos, de forma independiente, así como establecer relaciones entre la teoría y la práctica (DC)	33,3 % DC	30,0% DC	33,7% DC
I.1.4 Análisis y comprensión de la normativa jurídica (DC)	33,9% DC	30,6% DC	37,1% DC

Fuente: elaboración propia.

Estos resultados se profundizaron en las entrevistas realizadas en grupos focales, de diez personas en cada uno. Los grupos se constituyeron por estudiantes, profesores, egresados y jueces quienes, de forma coincidente, mantuvieron como debilidades críticas el dejar de propiciar la búsqueda constante de la verdad, así como el análisis

y comprensión de la normativa jurídica.

Los profesionales y los egresados han expresado que no siempre observan, en los juicios y en las actividades de práctica laboral, estos aspectos. Sobre lo normado que debe aprenderse consideran que se orienta a su memorización me-

cánica y queda muy poco espacio para el razonamiento y, por tanto, su comprensión. Tal situación se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 4

Indicadores más afectados en las entrevistas, según triangulación de fuentes

Indicador	Entrevistas			
	Estudiantes	Profesores	Egresados	Jueces
I.1.1 La búsqueda constante de la verdad (DC)	37,3% DC	32,7% DC	37,2% DC	30,7% DC
I.1.4 Análisis y comprensión de la normativa jurídica (DC)	39,4% DC	30,0% DC	30,0% DC	38,3% DC

Fuente: elaboración propia.

Estos hallazgos críticos se hicieron en las observaciones participantes, realizadas en clases y en la práctica laboral. De ellas se confirmó, en forma coincidente, que se deja de diseñar y ejecutar actividades, tanto de carácter teórico como práctico, que propicien la búsqueda constante de la verdad, así como el análisis y la comprensión de la normativa jurídica. Pero se añaden, de forma coincidente en las dos observaciones el que se deja de promover la construcción de nuevos conocimientos, de forma independiente.

Además, los agentes educativos profesores y los jueces o profesionales no trabajan de forma coordinada ni integral, de tal manera que se pierde la posibilidad de establecer las relaciones existentes entre teoría y práctica. Es decir, falta la integración coherente entre lo que se estudia en el aula y lo que se vive en la práctica laboral. Este aspecto fue señalado en las encuestas. Tal situación se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 5

Indicadores más afectados en las observaciones participantes, según triangulación de métodos

Indicador	Observación participante	
	Clases	Práctica laboral
I.1.1 La búsqueda constante de la verdad (DC)	31,6% DC	37,2% DC
I.1.2 La construcción de nuevos conocimientos, de forma independiente, así como establecer relaciones entre la teoría y la práctica (DC)	38,2% DC	30,7% DC
I.1.4 Análisis y comprensión de la normativa jurídica (DC)	36,2% DC	31,8% DC

Fuente: elaboración propia.

Al aplicarse los diversos instrumentos mencionados anteriormente y al realizar la triangulación de fuentes y métodos, se puede valorar el comportamiento de la variable en

el estado actual. En la siguiente tabla se observan los resultados de la aplicación de instrumentos en dimensiones y subdimensiones.

Tabla 6

Resumen del comportamiento de la variable en el estado actual

Variable	Dimensiones	Subdimensiones
La formación axiológica en los estudiantes de Ciencias Jurídicas (DA)	I. Orientaciones valorativas y modos de actuación de profesionales (DA)	1. Desde lo intelectual (DC-DA)
		2. Desde lo técnico (DA)
		3. Valores propiciadores de conductas adecuadas a la profesión (F-DA)
	II. Acciones pedagógicas de los agentes educativos (DA)	1. Actividades académicas (DA)
		2. Actividades de práctica laboral (DA)

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la variable: La formación axiológica en los estudiantes de Ciencias Jurídicas, tuvo un comportamiento más frecuente con debilidades en estado de

alerta (DA); es decir, la mayoría de los indicadores analizados se comportaron entre el 69% y 40% como "logrado parcialmente", lo cual muestra la necesidad de perfeccionar el accionar pedagógico.

gico de los agentes educativos, a partir del fortalecimiento de las diferentes dificultades detectadas, sobre la base de lo expresado por las unidades de análisis en las encuestas y entrevistas, así como en las observación realizadas.

Entre los mayores logros que se consideran como fortalezas a tener en cuenta en el modelo pedagógico que se propondrá posteriormente en la investigación, se encuentran los siguientes indicadores que constituyen modos y orientaciones valorativas que debe poseer el egresado de la carrera de Ciencias Jurídicas, así como las acciones pedagógicas de los diversos agentes educativos, fuera y dentro de la institución:

- Profesionales muestran aptitudes y modos de actuación que les hace comportarse con habilidades para negociar en función de encontrar soluciones, así como expresan en sus comportamientos: honestidad, puntualidad, optimismo, así como el amor por la carrera y la profesión.
- Los docentes y otros agentes educativos constituyen ejemplos de profesionales a seguir en cuanto a los valores, se destacan por su puntualidad y nivel de exigencia en cuanto la res-

ponsabilidad y el respeto que debe sentir profesionales por su futura profesión, tanto en la institución educativa como en la práctica laboral que realizan.

En cuanto a las mayores debilidades, se han detectado los indicadores situados predominantemente por debajo del 40%, como no logrados totalmente y determinados entre las dificultades más críticas; ellos son:

- Es insuficiente el accionar de los agentes educativos dirigido a inducción de la búsqueda constante de la verdad y la construcción personal del conocimiento científico (30% al 39%).
- La construcción de nuevos conocimientos, de forma independiente, es débil sin lograr el establecimiento completo de relaciones entre la teoría y la práctica (30%-38%).

Profesionales y egresados en las encuestas y entrevistas expresaron, de forma coincidente, que los profesores no logran inculcarles el interés por la búsqueda de la verdad en los procesos jurídicos, ni siempre los inducen con su trabajo para que lleguen a la construcción personal del conocimiento científico. Además, los propios docentes lo reconocen y en las observacio-

nes a clases y en la práctica laboral se evidencia la existencia de esta debilidad pedagógica y didáctica.

Entre otras dificultades detectadas como de alerta, a las cuales se les debe dar solución durante la dirección del proceso pedagógico, están las que se han comportado, de manera frecuente, en la mayoría de los instrumentos aplicados 69% y 40% (DA). Sin embargo, el autor considera que se les debe dar más prioridad a aquellos indicadores en los cuales todas las unidades de análisis coinciden en que constituyen debilidades; estas son las siguientes:

- Insuficiente análisis y comprensión de la normativa jurídica (51% al 59%).
- Escasas oportunidades en las actividades docentes y en las de práctica laboral que les permita ser capaces de tomar decisiones, lo que le propicie un alto nivel de independencia (64% hasta un 69%).
- Los métodos empleados en las clases y en las actividades de práctica laboral limitan:
- El desarrollo del pensamiento estratégico (30% hasta un 65%) y el llegar a ser un experto en el tema (45% hasta 65%).

- El interés por la búsqueda de la verdad en los procesos jurídicos (35% a 58%).
- La construcción personal del conocimiento científico (31% a 57%).
- Dificultades en la elaboración de textos escritos (35% hasta el 59%).
- Se desaprovechan todas las potencialidades de los contenidos, tanto académicos como los propios de la práctica laboral para la formación axiológica de profesionales (32% a 47%), sobre todo en cuanto al conocimiento y el modo de actuar, para que en cualquier circunstancia se comporte como jurista respetuoso (54% a 70%), digno (52% a 68%) y defensor de la justicia (50% a 64%).
- Se planifican y ejecutan, de forma insuficiente, tanto en las clases como en la práctica laboral, situaciones diversas a las que pudieran enfrentarse profesionales como futuros profesionales jurídicos (30% a 57%).

Profesionales y egresados, tanto entrevistados como encuestados, han expresado que no siempre se sienten preparados para interpretar correctamente la norma-

tiva jurídica, ni conocen del todo la actualización de las normativas vigentes; no se consideran capacitados para tomar decisiones. Consideran que poseen un bajo nivel de experticia en lo jurídico y en cuanto al desarrollo del pensamiento estratégico. En relación con la comunicación confiesan sus limitantes en la escritura de informes y textos jurídicos. Además, admiten que desde las clases que reciben diariamente, no siempre logran apropiarse de forma consciente, en cuanto a qué es y cómo comportarse para actuar siempre de forma respetuosa, así como ser digno y defensor de la justicia.

Estas opiniones fueron validadas desde lo expresado por profesores y magistrados que trabajan en la actualidad. Además, en las clases y en las actividades de práctica laboral observadas, se evidencia que se dejan de realizar actividades mediante las cuales los futuros profesionales aprendan cómo realizar la búsqueda de la verdad, ante determinadas situaciones simuladas; predominan las conferencias y no se apreciaron ni seminarios ni talleres, por lo que profesionales dejaron de exponer investigaciones y estudios realizados en equipos o de forma individual, de manera tal que puedan convertirse en expertos de su profesión; no siempre se empleó el

trabajo en equipo ni el individual, de manera que se logre la construcción personal de los conocimientos.

Fueron insuficientes las reflexiones colectivas e individuales que estimulen la necesidad de la actualización continua, los métodos empleados no siempre propician la comprensión correcta de la normativa jurídica. Las actividades que se ejecutan en clases no siempre promueven la toma de decisiones ante determinadas situaciones profesionales simuladas, ni se facilita el saber negociar ante determinadas contradicciones simuladas, propias de la profesión. Además, no siempre se logra que profesionales valoren o dramaticen la evidencia o no de los siguientes valores: respeto, dignidad y defensa de la justicia.

Se desaprovechan los diferentes momentos de la clase y las potencialidades de profesionales para que comuniquen adecuadamente sus ideas, de forma escrita. Además, fueron insuficientes las actividades de redacción de informes y textos jurídicos, imprescindibles en la profesión.

Sobre la base de lo expuesto, el autor asume la necesidad de perfeccionar el modelo actuante en cuanto a sus fundamentos y con-

cepciones sobre el accionar de los agentes educativos, desde las actividades docentes y de práctica laboral, sobre la base del sustento pedagógico y psicológico, en función de contribuir con las orientaciones valorativas y modos de actuación de profesionales, de tal manera que se apropien, gradualmente, de valores, principios y normas éticas jurídicas. Por tales motivos, como solución a esta problemática se propondrá un modelo pedagógico que contribuya con la formación axiológica de profesionales.

Conclusiones

- La formación axiológica en las Ciencias Jurídicas constituye la variable principal de la investigación, la cual fue definida por el autor de forma teórica y operacional en dos dimensiones, cinco subdimensiones y 33 indicadores. Esta operacionalización facilitó estudiar el objeto desde las orientaciones valorativas y modos de actuación de profesionales y las acciones pedagógicas de los agentes educativos, para detectar fortalezas y debilidades en su estado actual.
- El estado actual de la formación axiológica de profesionales de Ciencias Jurídicas evidencia

debilidades, predominantemente en estado de alerta (DA). Al analizar cualitativamente los resultados, el autor ha constatado la necesidad de perfeccionar el accionar pedagógico de los agentes educativos, de forma sistémica e integrada, entre las actividades académicas y de práctica laboral; lo cual justifica la necesidad de un modelo pedagógico en el cual se establezcan nexos teóricos y prácticos entre la educación en valores, desde la Pedagogía, y la Axiología Jurídica, mediante el apoyo de los recursos que aporta la Psicología Educativa

Referencias

- Ávila, N. R. (2001) *La abogacía*. Barcelona: Tesis en opción a la categoría de Doctor en Ciencias Pedagógicas.
- Ginarte, D. M. (2018) "Hacia una formación ético-estético del profesional del Derecho". En Maestro y sociedad. Revista electrónica para maestros y profesores. Universidad de Oriente, Santiago de Cuba
- López, J. M. (2006) "Educación en valores y experiencia axiológica: el sentido patrimonial de la educación". En Revista española de Pedagogía, 227-248.



LEGADO

La nueva Guatemala de la Asunción, 1931-1944 La dictadura del general Jorge Ubico Castañeda¹ Parte III

Eduardo Antonio Velásquez Carrera.²

Resumen

Este ensayo comprende el período que va desde la toma de posesión del general Jorge Ubico Castañeda, en febrero de 1931, hasta la toma de posesión del triunvirato revolucionario de 1944, integrado por el ciudadano Jorge Toriello Garrido y los militares Francisco Javier Arana y Jacobo Árbenz Guzmán. En esta tercera parte se incluyen la segunda y tercera secciones del documento original. En la segunda sección se presentan los datos macroeconómicos de Guatemala e informaciones y estimaciones sobre el crecimiento de la población total, rural y urbana, además de la evolución del proceso de urbanización. En la tercera sección se analiza la obra del dictador Ubico Castañeda en la capital de Guatemala. El conjunto del ensayo utiliza información de los periódicos de Guatemala de la época y los documentos desclasificados del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (1983), para el periodo 1930-1944, así como otras fuentes.

Palabras clave

Dictadura, producción, agricultura, demografía, crecimiento urbano, industria.

1. El artículo se basa en la ponencia presentada con el título de “La nueva Guatemala de la Asunción, 1931-1944”, en mayo de 2019, en el Primer Congreso Internacional Pensamiento e Pesquisa sobre a América Latina e II Simposio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. Sao Paulo, República Federativa do Brasil, 6-10 de Maio de 2019. Universidade de Sao Paulo –USP. República Federativa del Brasil. Asistí como ponente y delegado del Centro de Estudios Urbanos y Regionales –CEUR/USAC.

2. Velásquez Carrera, Eduardo Antonio (1956). Profesor Titular XI del Centro de Estudios Urbanos y Regionales –CEUR/USAC. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en 1982. Maestro en Ciencias por la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Sao Paulo y especialista en Economía Urbana y Regional de la misma Universidad, en 1989. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca, campus de Madrid, España, en 2006.

Abstract

This essay covers the period from the inauguration of General Jorge Ubico Castañeda, in February 1931, to the inauguration of the revolutionary triumvirate of 1944, made up of the citizen Jorge Toriello Garrido and the military Francisco Javier Arana and Jacobo Árbenz Guzmán. This third part includes the second and third sections of the original document. The second section presents the macroeconomic data of Guatemala and information and estimates on the growth of the total, rural and urban population, as well as the evolution of the urbanization process. The third section analyzes the work of the dictator Ubico Castañeda in the capital of Guatemala. The whole of the essay uses information from the Guatemalan newspapers of the time and the declassified documents of the Department of State of the United States of America (1983), for the period 1930-1944, as well as other sources.

Keywords

Dictatorship, production, farming, demography, urban growth, industry.

La reconstrucción de los datos macroeconómicos de Guatemala, 1931-1944

En primer lugar, en la tabla 1 se presentan las estimaciones realizadas para todas las variables macroeconómicas, en términos absolutos, de la economía guatemalteca para el período completo de gobierno de Jorge Ubico Castañeda. Como ya se ha dicho, analizaremos por separado los dos lapsos de tiempo de dicho gobierno, que incluye su primer mandato de 1931 a 1937 y el segundo que va de 1937 a junio de 1944.

Al inicio del gobierno de Ubico, en 1931, el SMI (sector de mercado interno) representaba el 65% del total del PIB (producto interno bruto); el peso relativo del SS (sector de subsistencia) era de 20%, superior al SME (sector de mercado externo) que alcanzó el 15%. Ya para entonces este sector se resentía seriamente de la crisis del mercado internacional, que tuvo repercusio-

nes nefastas en las exportaciones del país. Lo mismo sucedió con las importaciones que tuvieron que recortarse drásticamente, haciendo que la producción interna creciera como sucedió en la mayoría de países latinoamericanos, en un intento de sustituir importaciones.

Recordemos que nos encontrábamos en medio de la gran depre-

sión de los años treinta, que en realidad tuvo duración de 1929 a 1934, en Guatemala. Para 1935, el peso relativo del SS ya había aumentado cinco puntos porcentuales, mientras que el SME no salía de su letargo, cayendo aún más a 13.81%, en tanto, lo acompañaba ligeramente en su caída el SMI. En 1940, el crecimiento del SS continuó hasta alcanzar 36% y el SME caía hasta un 9.45%, acompaña-

do en esos años por el SMI. Hacia fines de la dictadura de Ubico, el SME logra mejorar su peso relativo al llegar a 15.23% y el SS obtiene un decrecimiento de casi diez puntos porcentuales, pero frente a su desempeño a comienzos del período creció seis puntos porcentuales. El SMI se estabiliza en torno a 59% del PIB. En la tabla siguiente se muestran las estimaciones en términos absolutos.

Tabla 1
Guatemala: PIB por sectores de mercado,
Valores reales. Precios de 1970
1931-1944

Años	PIB	SME	SMI	SS
1931	419,222	62,771	271,961	84,490
1932	366,919	71,962	218,010	76,947
1933	370,676	60,450	223,096	87,130
1934	419,296	75,098	257,343	86,855
1935	484,637	66,931	300,398	117,308
1936	665,639	85,274	404,833	175,532
1937	652,826	90,593	386,755	175,478
1938	670,863	95,012	375,660	200,191
1939	754,982	90,593	410,249	254,140
1940	862,410	81,754	473,505	307,151
1941	908,491	81,754	491,886	334,851
1942	920,326	92,802	483,030	344,494
1943	613,709	90,593	348,048	175,068
1944	594,863	90,593	347,284	156,986

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta de Paul Israel Singer (1980) y los cálculos de Víctor Bulmer-Thomas (1987) para las Cuentas Nacionales de Centroamérica, 1920-1984.

En la tabla 2 se muestra el cálculo del PIB per cápita para el período 1931-1944 realizado por el autor. Para 1931 el PIB per cápita alcanzó los US\$186.68, pasando en 1935 a US\$206.24; a pesar

de la Gran Depresión, creciendo hacia los inicios de la Segunda Guerra Mundial, en 1940, a un US\$346.77 y reduciéndose en 1944 a US\$228.58.

Tabla 2

Guatemala: PIB a costo de factores en US\$, población y PIB per cápita en US\$ (EAVC) 1931-1944. Año base de 1970

Años	PIB a costo de factores	Población total	PIB per cápita
1931	419,222,000	2,245,669	186.68
1932	366,919,000	2,271,282	161.54
1933	370,676,000	2,297,187	161.36
1934	419,296,000	2,323,387	180.47
1935	484,637,000	2,349,886	206.24
1936	665,639,000	2,376,688	280.07
1937	652,826,000	2,403,795	271.58
1938	670,863,000	2,431,212	275.94
1939	754,982,000	2,458,941	307.04
1940	862,410,000	2,486,986	346.77
1941	908,491,000	2,515,351	361.18
1942	920,326,000	2,544,040	361.76
1943	613,709,000	2,573,056	238.51
1944	594,863,000	2,602,403	228.58

Fuente: elaboración propia, con base en Bulmer-Thomas, Víctor (1987). Cuentas Nacionales estimadas para todas las repúblicas centroamericanas, 1920-1984. Además, por las estimaciones de población total del autor, para el período 1920-1954. (EAVC) iniciales del autor y sus estimaciones.

En la tabla 3 se muestra el cálculo del PIB per cápita para el mismo período realizado por Bulmer Thomas. Para 1931 el PIB per cápita alcanzó los US\$231.60, pasando en 1935 a US\$244.70; a pesar de la Gran Depresión y creciendo a los inicios de la Se-

gunda Guerra Mundial, en 1940 a un US\$392.0 y reduciéndose en 1944 a US\$262.20. A pesar de ser más bajos los calculados por el autor (EAVC) que los de Bulmer-Thomas, la tendencia ascendente en general se mantiene en ambos cálculos.

Tabla 3

Guatemala: PIB a costo de factores en US\$, población y PIB per cápita en US\$, 1931-1944 (VBT) US\$ de 1970

Años	PIB a costo de factores	Población	PIB per cápita
1931	419,222	1,810,000	231.6
1932	366,919	1,860,000	197.2
1933	370,676	1,910,000	194.0
1934	419,296	1,940,000	216.0
1935	484,637	1,980,000	244.7
1936	665,639	2,020,000	329.5
1937	652,826	2,070,000	315.3
1938	670,863	2,110,000	317.9
1939	754,982	2,150,000	351.1
1940	862,410	2,200,000	392.0
1941	908,491	2,250,000	403.7
1942	920,326	2,300,000	400.1
1943	613,709	2,340,000	262.2
1944	594,863	2,390,000	249.0

Fuente: elaboración propia, con base en Bulmer-Thomas, Víctor (1987). Cuentas Nacionales estimadas para todas las repúblicas centroamericanas, 1920-1984. (VBT) iniciales del autor inglés y sus estimaciones.

La gran diferencia entre las tablas 2 y 3 radica en el cálculo de la población total, que es mayor en las estimaciones de EAVC. En la tabla 4 podemos constatar la importancia que fue cobrando la agricultura de uso doméstico frente a la agricultura de exportación. Esta última, en el período en mención, pasó de ser un 42.5% en 1931 a

33.7% en 1944. Al tiempo que la agricultura de uso interno creció, en los mismos años de 57.5% a 66.3%. Este resultado puede ser visto como un logro de la política agrícola del finquero Ubico Castañeda, laborado con el sudor y sangre de los trabajadores agrícolas y campesinos.

Tabla 4

Guatemala: Valor agregado (VA) total del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca (1931- 1944)
Miles de US\$ de 1970

Años	VA ASCP (a costo de factores)	VA AX	VA AUI	% AX	% AUI
1931	147,013	62,523	84,490	42.53	57.47
1932	148,525	71,578	76,947	48.19	51.81
1933	147,341	60,211	87,130	40.87	59.13
1934	161,656	74,801	86,855	46.27	53.73
1935	183,975	66,667	117,308	36.24	63.76
1936	260,469	84,937	175,532	32.61	67.39
1937	265,713	90,235	175,478	33.96	66.04
1938	292,022	91,831	200,191	31.45	68.55
1939	345,199	91,059	254,140	26.38	73.62
1940	390,767	83,616	307,151	21.40	78.60
1941	411,232	76,381	334,851	18.57	81.43
1942	414,970	70,476	344,494	16.98	83.02
1943	240,164	65,096	175,068	27.10	72.90
1944	236,812	79,826	156,986	33.71	66.29

Fuente: elaboración propia, con base en Bulmer-Thomas, Víctor (1987). Cuentas Nacionales estimadas para todas las repúblicas centroamericanas, 1920-1984. VA AX= Valor agregado de la agricultura de exportación. VA AUI= Valor agregado de la agricultura de uso interno. Valor agregado (VA) total del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca (VAASCP).

En la tabla 5 se muestran las tasas de crecimiento anuales de la agricultura en el período. Las tasas fueron negativas en 1931, 1933, 1943 y 1944. En la agricultura de exportación las tasas de crecimiento anuales fueron negativas en varios años: 1931, 1933, 1935, 1939, 1940, 1941, 1942

y 1943; sin duda, un sector muy golpeado por la crisis mundial capitalista de los años treinta. Si bien la agricultura para uso interno no fue tan golpeada como la de exportación, tuvo algunos años con tasas de crecimiento negativas en 1931, 1932, 1934, 1937, 1943 y 1944.

Tabla 5

Guatemala: tasas de crecimiento (Tx) del valor agregado total del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca, (1931- 1944)
Miles de US\$ de 1970

Años	Tx ASCP	Tx AX	Tx AUI
1931	-13.71	-29.41	-0.26
1932	1.02	13.53	-9.35
1933	-0.80	-17.29	12.43
1934	9.27	21.70	-0.32
1935	12.93	-11.51	30.06
1936	34.77	24.22	40.30
1937	1.99	6.05	-0.03
1938	9.44	1.75	13.18
1939	16.73	-0.84	23.86
1940	12.40	-8.53	18.95
1941	5.10	-9.05	8.63
1942	0.90	-8.05	2.84
1943	-54.69	-7.94	-67.69
1944	-1.41	20.40	-10.90
1931-1944	3.7	1.9	4.8

Fuente: elaboración propia, con base en Bulmer-Thomas, Víctor (1987). Cuentas Nacionales estimadas para todas las repúblicas centroamericanas, 1920-1984.

En la tabla 6 se presenta para el período la estimación del valor agregado, realizado por Bulmer-Thomas, para los ramos o

sectores productivos de la agricultura, minas y canteras, industria manufacturera y gastos de gobierno, en términos absolutos.

Tabla 6

Guatemala: valor agregado por ramas y total (1931-1944)

Miles de US\$ de 1970

Años	Valor Agregado por ramas				Valor agregado estimado total
	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	Minas y canteras	Industria manufacturera	Gobierno	
1931	147,013	1,334	65,499	33,351	247,197
1932	148,525	956	46,939	26,548	222,968
1933	147,341	1,002	49,199	20,115	217,657
1934	161,656	1,230	60,393	20,189	243,468
1935	183,975	1,420	69,722	22,554	277,671
1936	260,469	1,834	90,049	23,221	375,573
1937	265,713	1,627	79,866	23,960	371,166
1938	292,022	1,381	67,807	23,886	385,096
1939	345,199	1,219	59,873	23,960	430,251
1940	390,767	1,282	62,937	25,660	480,646
1941	411,232	1,370	67,277	25,660	505,539
1942	414,970	1,448	71,077	26,105	513,600
1943	240,164	1,448	71,077	29,211	341,900
1944	236,812	1,426	70,016	28,767	337,021

Fuente: elaboración propia, con base en Bulmer-Thomas, Víctor (1987). Cuentas Nacionales estimadas para todas las repúblicas centroamericanas, 1920-1984.

En la tabla 7 presentamos la oferta y la demanda globales. Como se sabe, la oferta global resulta de la sumatoria del PIB y las importaciones. La demanda global está

constituida por la sumatoria del consumo, la inversión, la variación de las existencias, los gastos de gobierno y las exportaciones.

Tabla 7

Guatemala: oferta y demanda global (1931-1944)

Miles de US\$. Precios de 1970

Años	PIB	M	C+I+VE	GG	X	VAC BT	VA BT/PIB
1931	419,222	48,700	371,800	33,351	62,771	247,197	58.9
1932	366,919	31,166	299,575	26,548	71,962	222,968	60.8
1933	370,676	31,412	321,523	20,115	60,450	217,657	58.7
1934	419,296	37,205	361,214	20,189	75,098	243,468	58.1
1935	484,637	43,714	438,866	22,554	66,931	277,671	57.3
1936	665,639	51,091	608,235	23,221	85,274	375,573	56.4
1937	652,826	69,755	608,028	23,960	90,593	371,166	56.8
1938	670,863	65,395	617,360	23,886	95,012	385,096	57.4
1939	754,982	65,395	705,824	23,960	90,593	430,251	56.9
1940	862,410	52,316	807,312	25,660	81,754	480,646	55.7
1941	908,491	50,136	851,213	25,660	81,754	505,539	55.6
1942	920,326	39,237	840,656	26,105	92,802	513,600	55.8
1943	613,709	41,417	535,322	29,211	90,593	341,900	55.7
1944	594,863	50,136	525,639	28,767	90,593	337,021	56.6

Fuente: Elaboración propia, con base en Bulmer-Thomas, Víctor (1987). Cuentas Nacionales estimadas para todas las repúblicas centroamericanas, 1920-1984. (VAC BT) Valor agregado calculado por Bulmer-Thomas. (VA BT/PIB) Valor agregado calculado por Bulmer-Thomas frente al PIB.

La sumatoria C+I+VE pudo ser conocida por diferencia y de forma agregada, toda vez que desconocemos la parte individualizada del valor del consumo, la inversión y la variación de existencias. Para 1931 esa sumatoria representó el 79% de la demanda global, mostrando que las exportaciones ape-

nas representaron el 13.4% y el gasto del gobierno, visto como el peso del Estado en la economía, 7.6%. En 1944, la sumatoria del C+I+VE representó el 81% de la demanda global, las exportaciones el 14% y el gasto del gobierno el 5%.

La población total, la población urbana y la población rural del país y la población de la nueva Guatemala de la Asunción, 1931-1944

Evolución y estructura de la población:

Para determinar que el proceso de urbanización está sucediendo, procedimos a calcular el crecimiento de la población total y de la población urbana, partiendo de los datos del censo de 1921

y comparándolos con el censo de 1950, ajustados por nuestro “concepto científico” en torno a la población urbana³ y obtuvimos los resultados que se muestran en la tabla 8. En ella se muestran las proyecciones y las estimaciones para el período 1931-1944. Se calcula el grado de urbanización, que resulta de dividir la población urbana entre la población total, para el período analizado. Hallamos que el grado de urbanización de Guatemala para 1931 era de 18.9 %, en 1940 pasó a ser 21.1% y en 1944 llegó a 22.2 %; confirmamos que la urbanización de Guatemala tenía una marcha lenta, pero ascendente.

3. Para poder comparar los censos de población de 1921 y 1950, establecimos que se consideraran “urbanas”, aquellas poblaciones de 2,000 o más habitantes. A esta definición la llamamos concepto científico.

Tabla 8

*Guatemala: proyecciones y estimaciones de la población total, urbana y rural
Grado de urbanización, 1931-1944*

Años	Población		Población		Población	
	Total	%	Urbana	%	Rural	%
1931	2,247,119	100.00	422,294	18.9	1,824,825	81.1
1932	2,272,895	100.00	432,696	19.0	1,840,199	81.0
1933	2,298,967	100.00	443,354	19.3	1,855,613	80.7
1934	2,325,338	100.00	454,275	19.5	1,871,063	80.5
1935	2,352,011	100.00	465,465	19.8	1,886,546	80.2
1936	2,378,990	100.00	476,931	20.0	1,902,059	80.0
1937	2,406,279	100.00	488,679	20.3	1,917,600	79.7
1938	2,433,881	100.00	500,716	20.6	1,933,165	79.4
1939	2,461,799	100.00	513,050	20.8	1,948,749	79.2
1940	2,490,038	100.00	525,688	21.1	1,992,913	78.9
1941	2,518,601	100.00	538,636	21.4	1,979,965	78.6
1942	2,547,491	100.00	551,904	21.7	1,995,587	78.3
1943	2,576,713	100.00	565,499	21.9	2,011,214	78.1
1944	2,606,269	100.00	579,429	22.2	2,026,840	77.8

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población de 1921 y de Velásquez Carrera (2007). Se realizaron las estimaciones para el año de 1940, partiendo de las tasas de crecimiento obtenidas entre 1950 y 1921, tanto de la población total como de la urbana y rural.

En el caso de la ciudad de Guatemala, para el segundo lapso de tiempo estudiado, 1931 a 1944, podemos notar en primer lugar, que la población de la ciudad de Guatemala pasó de tener 142 mil 813 habitantes en 1931 a 217 mil 767 pobladores en 1944, según nuestras estimaciones poblacio-

nales. Es decir que, en trece años, creció 74 mil 954 habitantes. Este es el resultado del crecimiento urbano de la ciudad. De ellos, habría que determinar cuántos nacieron en la ciudad, para conocer la tasa de crecimiento natural o vegetativo y cuántos de ellos provienen del saldo migratorio.⁴ En segundo lu-

4. Si se conocieran las estadísticas vitales, de natalidad y mortalidad anuales del país y se tuviera las mismas para la ciudad de Guatemala, sería fácil calcular por vía indirecta el peso del crecimiento vegetativo o natural de la población y del saldo migratorio en el crecimiento urbano de la ciudad.

gar, para 1931, calculamos que la población total de Guatemala fue de dos millones 245 mil 669 habitantes y se determinó que la población de la Ciudad de Guatemala alcanzó 142 mil 813 habitantes.

Si comparamos el peso de la población citadina frente a la población total de la República, encontramos que el 6.4% de los ciudadanos guatemaltecos vivían en la capital del país. Ese indica-

dor fue creciendo lentamente pero de forma sostenida, alcanzando en 1935 un 6.6% y en 1944 un máximo de 8.4%. Otro indicador ilustrativo del crecimiento de la ciudad de Guatemala lo obtenemos al comparar su población entre la población urbana total del país. Para 1931, 1935 y 1944 este indicador fue de: 34%, 33% y 38%, respectivamente. Veamos en detalle estas cifras en la tabla 9.

Tabla 9

Estimación de la población total, de la población urbana total del país y de la ciudad de Guatemala, 1931-1944

Años	Población			Población Cd. de Guatemala / población total	Población Cd. de Guatemala/población urbana total
	Total del país	Urbana total	Ciudad de Guatemala		
1931	2,245,669	422,294	142,813	6.4	34.0
1932	2,271,282	432,696	145,883	6.4	34.0
1933	2,297,187	443,354	149,020	6.5	34.0
1934	2,323,387	454,275	152,223	6.6	34.0
1935	2,349,886	465,465	155,496	6.6	33.0
1936	2,376,688	476,931	158,839	6.7	33.0
1937	2,403,795	488,679	162,254	6.7	33.0
1938	2,431,212	500,716	165,743	6.8	33.0
1939	2,458,941	513,050	174,080	7.1	34.0
1940	2,486,986	525,688	182,052	7.3	35.0
1941	2,515,351	538,636	190,391	7.6	35.0
1942	2,544,040	551,904	199,110	7.8	36.0
1943	2,573,056	565,499	208,230	8.1	37.0
1944	2,602,403	579,429	217,767	8.4	38.0

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de población realizadas tomando como base los censos de población de 1921 y 1950, para el caso del país. Para la población urbana se consideró el censo de la ciudad de 1938.

III. La nueva Guatemala de la Asunción, en tiempos de Ubico Castañeda

En esta sección se trata de visualizar la Nueva Guatemala de la Asunción, en tiempos de Ubico Castañeda, desde los nuevos barrios y calles y avenidas construidas, es decir, el crecimiento de su mancha urbana, de la obra pública realizada y su relación con los industriales, pocos, de la ciudad.

Ubico fue el gran reconstructor de la ciudad, derruida por los terremotos de diciembre de 1917 y enero de 1918. Durante la dictadura se hicieron muchos edificios públicos, calles y avenidas fueron pavimentadas, sustituyendo el viejo empedrado colonial.

Intentó un débil proceso de sustitución de importaciones, aprovechando la Gran Depresión. Sin embargo, las empresas industriales que existían, fueron creadas a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX: La cervecera de Castillo Hermanos, las empresas licoreras como la Industria Licorera Guatemalteca, con sede en Mixco; la industria licorera de Quetzaltenango, Botrán, localizada en esa ciudad; la Euskadi, en Retalhuleu,

y la Zacapaneca, en el oriente del país. La Fábrica Nacional de Cementos de Carlos F. Novella, que era una empresa privada, a pesar del nombre, asentada en La Pedrera, en la ciudad de Guatemala. Otras fábricas industriales importantes eran la empresa de jabones de Kong Hermanos, la fosforera en manos suecas y la fosforera de René Sinibaldi y Cía.; varias fábricas textiles, entre las que sobresalían las quezaltecas como Cantel, Mont Blanck y el Zepelín.

Desde los terremotos mencionados, poco a poco la ciudad comenzó con un proceso de reconstrucción lento. Algo se hizo en la década de los veinte, especialmente con la llamada vivienda obrera, que consistió básicamente en darles terrenos para vivir, a los artesanos y obreros, pagaderos a largo plazo. Ubico Castañeda y su administración gubernamental dictatorial comenzó por levantar el empedrado de la sexta avenida y pavimentarla.

Dotó a los tres poderes del Estado, no de independencia, sino de edificios para albergarlos: La Casa Presidencial (1933), su anexo y garajes para el Ejecutivo, el edificio de la Asamblea Legislativa (1934) y el Palacio de Justicia (1937). También se construyeron edificios para darle albergue a varias insti-

tuciones públicas como el despacho del Tesorero Nacional (1934), los almacenes y garajes de Obras Públicas (1934), la Aduana Central (1936), la fábrica de la Tipografía Nacional (1943), el edificio de la Policía Nacional (1942) y el edificio de la Dirección General de Sanidad Pública (1938).

Además de los edificios mencionados se construyó la tribuna del Campo de Marte (1935), el cuartel de Caballería (1938), el Asilo de Ancianos (1939) en Casablanca, el edificio de Correos y Telégrafos (1940). Además, el edificio del Aeropuerto y los servicios de aduana aérea en la Avenida de Hincapié, que fueron construidos antes de 1938, un cementerio y sus instalaciones administrativas fue construido en ese año señalando anteriormente y después un sanatorio en "La Verbena" (1940). La última obra ubiquista fue inaugurada el 10 de noviembre de 1943, el Palacio Nacional.

También surgieron nuevas plazas y monumentos en la ciudad. Se hizo la Plazuela España (1931), utilizando la vieja fuente de Carlos III. Ubico Castañeda inauguró la Torre al Reformador, en homenaje a uno de los líderes de la Reforma Liberal, Justo Rufino Barrios Auyón, el 11 de julio de 1935. Se hicieron las instalaciones del llamado

Hipódromo del Sur. Se hizo el tercer salón de industrias, lo mismo que la primera y segunda pasarela (1934). Recordemos que la llamada Feria de Noviembre, que tenía lugar en el Hipódromo del Sur, se celebraba en honor al dictador, para su cumpleaños el 10 de noviembre.

Se construyó lo que se conoce como el Paraninfo Universitario, hoy denominado Centro Cultural Universitario, en donde funcionaron las facultades de Ciencias Médicas y de Odontología. Esta fábrica se construyó antes de 1938. La Concha Acústica anterior fue demolida y una nueva inaugurada (1944) y la tribuna del Campo de Marte (1935), como ya fuera mencionado, para los espectáculos militares, desfiles, escolares y deportivos. El famoso estadio llamado "Escolar" fue inaugurado el 15 de enero de 1933, y que luego fuera nombrado Estadio "Autonomía". Por aquellos años, también se funda el Museo Nacional de Historia en "El viejo Calvario" (1934) y se construye "El nuevo Calvario".

Se inicia con determinar la situación de los pobres y miserables de la ciudad y los barrios que habitaban. Continuaron viviendo en los llamados barrios obreros, que en realidad eran barrios de artesanos, que habían sido hechos en la

década de los veinte del siglo pasado. Debemos recordar que, según el Censo Urbano de 1937, el 67.4% de la población capitalina estaba en un rango de edad por debajo de los treinta años. Esto hacía una pirámide demográfica con una base muy amplia, constituida por niños, jóvenes y adultos jóvenes en sus años de maduración. Todos los jóvenes, en edad de casarse y reproducirse. Por otra parte, los mayores de 51 años, apenas eran el 9.4% de la población total ciudadana. Los adultos que estaban entre 31 y 50 años constituían el 22.72% de la población capitalina. El censo urbano que reveló los anteriores datos, solo se realizó en la ciudad de Guatemala, en el año de 1937 y fue publicado por el periódico *El Imparcial*, en 1938.

Casi al final de la dictadura, Ubico Castañeda construyó una colonia de viviendas para los trabajadores del Estado, nombrada Colonia Ubico. La migración “libre”, especialmente del área rural hacia las áreas urbanas, no era posible debido a la ley de la vagancia y el libretto de jornaleros.

La población capitalina en 1937 era de 166 mil 456 habitantes, de los cuales 109 mil 333 dijeron haber nacido en el departamento de Guatemala. O sea, el 65.65%

del total. De tal forma que, otro 30.56% declaró haber nacido en cualquiera de los otros departamentos del país. Por ejemplo, dijo haber nacido en Sacatepéquez el 3.96% y en Quezaltenango el 3.88%. De otros departamentos, con mayores porcentajes aunque bajos, fueron Chimaltenango, con 2.07%; Santa Rosa, 2.67%, y Escuintla con 2.58%. Departamentos como El Progreso, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango, Baja Verapaz y Jalapa aportaban apenas un 1% cada uno. Destacable, eso sí, era que 6,310 habitantes, residentes en la capital dijeron haber nacido en otros países, el 3.79% del total.

Después de ese año 1934 empieza a suceder la migración de áreas urbanas a urbanas, por falta de empleo y en mucho causada por la gran depresión capitalista de 1929-1939; especialmente de familias de ciudades secundarias, como Quezaltenango y de otras cabeceras departamentales y de migraciones rurales, que comienzan a ser de campesinos desposeídos de tierra hacia otras áreas de frontera agrícola o bien de emigrantes sin posibilidades de trabajo “libre” en el agro hacia la ciudad de Guatemala, principalmente, y a otros cabeceras departamentales.

Ya recordamos que la población capitalina en 1937 era de 166 mil 456 habitantes. Para el censo de población que Ubico Castañeda mandó a realizar en 1940 a nivel nacional, para fines censales en la capital se estructuraron tres sectores. Sector 1: del Callejón de huérfanos a la Avenida Elena. Sector 2: del Barranco del Tuerto hasta el desagüe de La Barranquilla. Sector 3: del río de Las Vacas hasta el límite intermunicipal sur.

Trece cantones constituían la ciudad de entonces: La Parroquia, La Candelaria, San Sebastián, Santa Catalina, San José, San Agustín, La Merced, El Hospicio, Santo Domingo, El Hospital, La Habana, La Recolectión y El Sagrario. Los barrios eran todavía en 1938, dominados por las iglesias del barrio, respectivas.

El censo de población de 1940 reportó para la ciudad de Guatemala, 165 mil 639 habitantes y en la parte rural 11 mil 141 habitantes. Aquí la observación es que el censo urbano de 1937 reportó 817 habitantes más que los reporta-

dos por el censo de población de 1940.⁵ Recién defenestrado Ubico Castañeda del poder político, se constata dos años después que existía un anillo de miseria alrededor de la ciudad.

En 1946 la Nueva Guatemala de la Asunción tenía una población estimada en 241 mil 335 habitantes. Siendo que al radio urbano de la ciudad correspondían 225 mil 553 habitantes, otros 15 mil 782 habitantes se consideraban rurales todavía. Estos datos los arrojó el censo escolar que se practicó el 23 de enero de aquel año. Con respecto a los datos del censo de 1940, hubo un aumento del 30%, lo que incidió en los problemas de abastecimiento de agua, esto a pesar, de la llegada a la ciudad del caudal del Teocinte, inaugurado por Ubico en 1938.

Se estimaba que 100 mil habitantes, la mitad casi de la población citadina, se debatían en un ambiente en donde carecían de atención médica, servicios públicos, escuelas, agua y drenajes. Barrios como el Gallito, la Reformita, la

5. Recordemos que este Censo de Población de 1940 fue seriamente cuestionado 10 años después cuando al realizar los censos de población y vivienda de 1950, se encontraron varios telegramas de Ubico Castañeda a los gobernadores e intendentes municipales indicándoles los montos de población de cada municipio y departamento, que debían de aparecer en el levantamiento censal. El dictador conocía también de demografía.

Palmita, la Avenida Elena, la Avenida del Cementerio, la Colonia 25 de junio, la Providencia, la Avenida del Rastro, la sexta calle poniente final, y muchos barrios de la ciudad forman parte de asentamientos con estas carencias.

Adicionalmente, se ofrece una propuesta preliminar de las clases sociales en Guatemala en torno al decenio 1931-1944. En la cúpula del triángulo invertido, tal como lo propusiera Severo Martínez Peláez (1970) para el régimen colonial, continuaban dominando política, económica y culturalmente la clase social de los terratenientes y de la burguesía nacional y extranjera.

En la primera, terratenientes que habían establecido la servidumbre por deudas, un sistema de trabajo sui generis, que no era el feudalismo eurocéntrico. La burguesía incipiente que tenía sus limitadas industrias y los extranjeros dueños del sistema ferroviario, de los puertos del Atlántico y del Pacífico y de las grandes inversiones en el sistema de plantación del banano, en manos del pulpo estadounidense, la United Fruit Company. De ahí que a Guatemala y demás países centroamericanos se nos conociera como Repúblicas Bananeras – “Bananas Republics”. Además, el sistema eléctrico nacional estaba

en las manos de la Electric Bond and Share.

En la base de la pirámide invertida, los trabajadores: desde asalariados de las empresas capitalistas, hasta los colonos y campesinos dentro del sistema de servidumbre por deudas. Había también artesanos trabajando dentro de las empresas capitalistas y artesanos con sus propios talleres.

Existían también mujeres trabajando en molinos de café, especialmente en el cuidadoso trabajo de selección de grano de oro. Había también recolectoras de café en las fincas, en las diversas regiones cafetaleras del país. Ese trabajo ha sido invisibilizado, además del trabajo que las mujeres siempre han desempeñado en los hogares.

Ubico redujo los salarios y los sueldos de los funcionarios públicos a la mitad, dejó sin paga a los campesinos y a los colonos por dos años, cuando decretó el fin de la servidumbre por deudas, el famoso decreto legislativo 1995 del 7 de mayo de 1934 y supuestamente estableció el salario en el campo y la ciudad. Supongo, que esta es la razón de la nostalgia por el dictador Ubico Castañeda, que tienen las clases sociales de los terratenientes y la burguesía con-

servadora de Guatemala, quienes no pagaron salarios por dos años. Además del régimen represivo.

Finalmente, reflexionamos en torno a qué tipo de dictadura se derrumbaba en aquel octubre trágico y sangriento, de 1944. En el siglo XX vivimos como sociedad dos dictaduras implacables. La de los 22 años, como fuera llamada la del sátrapa Manuel José Estrada Cabrera, que gobernó de 1898 a 1920. Y posteriormente, la dictadura del caudillo militar, general Jorge Ubico Castañeda, que lo hiciera del 15 de febrero de 1931 al 1 de julio de 1944.

Quizás para este tipo de dictaduras, una definición como la siguiente le haría bastante justicia: “Régimen político en el que una sola persona gobierna con poder total, sin someterse a ningún tipo de limitaciones y con la facultad de promulgar y modificar leyes a su voluntad”. Si bien fueron sátrapas y caudillos, a la luz de nuestra propia historia sería impropio decir que gobernaron “solos”, tanto en los años de Estrada Cabrera, como en los de Ubico Castañeda, hubo muchos cómplices internos y externos. Entre los internos, las elites económicas y políticas nacionales, llamadas “liberales” en ambos casos y el ejército.

Y a nivel internacional, los países imperialistas y con intereses económicos y políticos en nuestro país, como Gran Bretaña, Estados Unidos de América y Suecia, para citar algunos en la dictadura de Estrada Cabrera y el de Estados Unidos de América, Alemania e Italia, en el caso del general Ubico Castañeda.

Recordemos que una dictadura es una forma autoritaria de gobierno, con nula tolerancia al pluralismo político y a la libertad de prensa. Por otra parte, recordemos que las democracias, aunque sean capitalistas, son regímenes en los que «quienes gobiernan son seleccionados mediante elecciones competitivas». Al contrario, la dictadura es un sistema de gobierno donde el poder se concentra en una persona o un grupo de personas que no están sometidas a las leyes, el control y separación de poderes características de una democracia.

Los días finales de la dictadura de Ubico y de Ponce Vaides

A la renuncia de Ubico Castañeda asumen el poder político un triunvirato integrado por los generales Federico Ponce Vaides, Eduardo Villagrán Ariza y Buenaventura Pi-

neda. A los pocos días, la Asamblea Legislativa elige como presidente provisional al general Ponce Vaides. De manera resumida, el sucesor de Ubico, Ponce Vaides realiza un aumento los sueldos y los salarios a trabajadores del Estado. Trató de realizar elecciones a la vieja usanza ubiquista, pero fracasó en su intento gracias a la proliferación de partidos políticos no oficialistas y al surgimiento de sindicatos y agrupaciones patronales. Abiertamente los estudiantes universitarios apoyaron a varios partidos políticos, lo mismo que los maestros.

En el interior del ejército comienza un proceso de descontento y surgimiento de conciencia social y rebeldía. Ponce Vaides continuó controlando al Congreso de la República y trató de evitar elecciones libres. Por su parte, el ex dictador Ubico Castañeda continuó tratando de influir en la embajada estadounidense, incluso después de ser derrocado. La percepción de la embajada estadounidense sobre el gobierno de Ponce Vaides y de los eventuales candidatos a la presidencia de la República, que comenzaban a proliferar, entre ellos, Adrián Recinos, Juan José Arévalo Bermejo, el coronel Ovidio Pivarral, el ingeniero Manuel María Herrera, el coronel Guillermo Flores Avendaño, etc.

Los 108 días que gobernó el general Ponce Vaides fueron aciagos: del 1 de julio al 20 de octubre de 1944. La ciudadanía guatemalteca, y especialmente la capitalina, hervía de fervor patrio para dejar atrás los terribles años de la dictadura ubiquista. Un punto de inflexión de estas luchas sucede con el asesinato de Alejandro Córdova, director del vespertino *El Imparcial*, el 1 de octubre de 1944. Fue asesinado por agentes de la Policía Nacional, al llegar a su residencia, después de una noche de juerga. Su amigo, el señor Fredy Koenigsberger, un empresario ferretero, fue también baleado y herido. A su sepelio, asistieron entre 4,000 y 5,000 personas. De acuerdo con funcionarios de la embajada de los Estados Unidos de América, es un asesinato político, sin duda, y será muy difícil hacer creer a la población otros móviles, toda vez que está convencida de tal extremo.

Unos días antes, dicen los funcionarios estadounidenses, Córdova había sido citado por el general Corado para conversar sobre la política antigubernamental del diario que dirigía, tras bambalinas. La embajada de los Estados Unidos de América reportó al Secretario de Estado sobre este asesinato, que a la opinión pública le parece que el crimen cometido es por cuestiones políticas.

El informe apunta que un reporte que ha estado circulando, posiblemente de fuentes gubernamentales, es que el asesinato de Córdova fue debido a una deuda de juego. Es conocido que Córdova le gustaba el juego, pero existe la opinión generalizada de que él no jugaba por grandes sumas de dinero, en las apuestas. Por otra parte, hay fuertes supuestos en relación a que Koenigsberger ha estado recientemente jugando por grandes cantidades de dinero y con éxito suficiente para dejar a varios hombres en la bancarrota. Cualquiera que sea la verdad, en torno al asesinato, será extremadamente difícil, si no imposible, convencer a la opinión pública que Córdova no fue acribillado por sus enemigos políticos, o por lo menos pagados por ellos. Ciertamente el asesinato fue hecho por profesionales o expertos, acota el informe.

Y agrega que, en soporte a la teoría del asesinato político, hay un reporte que llegó a la embajada hace pocas semanas que existe una lista de 200 personas, oponentes políticos al gobierno, que deben ser eliminados y que ha sido compilada por aquellos que detentan el poder. Los nombres y los apellidos de Córdova, estaba incluido en la lista de uno de los catorce más urgentes y prominen-

tes. Se dice que fue amenazado dos veces, en las últimas seis semanas de que corría peligro, la última vez, hace diez días. Cada vez, tomó precauciones, pero las relajó después de algunos días. Un reporte más reciente parece que la sociedad, que se ha formado, tiene la naturaleza o índole de "La Mano Negra", para eliminar a los políticos indeseables, como el caso ejemplar de Córdova, que inducirá a algunos a dejar el país. Ante esta situación desordenes a gran escala resultarán, obligando al gobierno a utilizar mano dura para mantener el orden. Es un suceso, ampliamente claro, que el asesinato de Alejandro Córdova ha eliminado físicamente a un oponente de peso, de una forma vergonzosa, de aquellos que representan al partido político en el poder y de todos los allegados al "continuismo".

Una fuente muy cercana al ex presidente Ubico informó a la embajada de los Estados Unidos de América en la Nueva Guatemala de la Asunción que la policía trabajaba en una coartada, que permitirá señalar al señor Florencio Calderón, un guatemalteco que ha vivido algunos años en El Salvador. Se ha declarado que durante la administración del general Chacón, Calderón mató a un hombre, apellidado Arriola. El li-

cenciado Córdova defendió a Calderón, que obtuvo su libertad. Sin embargo, Córdova lo demandó y cobró sus honorarios por US\$25 mil. Lo cual tomó cada centavo de Calderón. Se dice que Calderón juró matar Córdova, si alguna vez tenía chance o la oportunidad. De acuerdo, al informante de la embajada, dos salvadoreños salieron del país inmediatamente después del asesinato. No obstante, la embajada considera más plausible que otra pista que la policía sigue es la siguiente: Un Capuano había jurado matar a Córdova, debido a un amorío con su esposa. La embajada no está enterada de cuál de los numerosos Capuanos existentes en el país, podría ser el sujeto, que se menciona en el reporte. El párrafo anterior, me deja en la mente, escribe el embajador, simplemente un esfuerzo inspirado por imputarles el crimen a algunas personas posibles. Pero, como he señalado previamente, soluciones de ese tipo no será aceptada fácilmente por la opinión pública.

Me parece que este caso es bastante claro sobre la forma que, desde los tiempos de Ubico, se ha tratado de desviar la atención, del móvil del asesinato político. El caso de monseñor Gerardi, ya en tiempos de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) es una muestra de lo que han hecho en el pasado y en

nuestros días. Ve el lector atento: ¿algún parecido entre las manos, negra o blanca, en nuestra historia contemporánea?

Por otra parte, había estallado la huelga de los estudiantes en la Escuela Normal de Varones, el 25 de septiembre, y posteriormente vendría una huelga general de estudiantes universitarios y de estudios secundarios, de los maestros de todo el país y el paro general, acuerpado por los comercios capitalinos. Desde la llegada al poder del general Ponce Vaides comenzó una conspiración entre los ciudadanos civiles y militares, en el que jugaron un papel de liderazgo el ciudadano Jorge Toriello Garrido y el capitán Jacobo Árbenz Guzmán, quienes consiguieron vincularse con otros grupos entre ellos los estudiantes universitarios de varias facultades y más oficiales jóvenes del Ejército de Guatemala, como el coronel Francisco Javier Arana y Carlos Aldana Sandoval.

Los mitos sobre Ubico

“La tacita de plata”, es el primer mito de Ubico y en este caso sobre la ciudad. La ciudad no era impoluta, como ya fuera señalado. Los barrios empobrecidos y los conventillos o palomares, eran una realidad. Los campamentos eran muestra de que varios segmentos

poblaciones citadinos no habían conseguido adquirir una vivienda, después de los terremotos de 1917 y 1918, asentamientos precarios existentes 25 años después. Ya se habla de la carencia de servicios urbanos, agua, luz, escuelas, centros de atención de salud, campos recreativos, etc.

Otro mito muy divulgado sobre el dictador Ubico Castañeda es que era honesto. Está plenamente demostrado que aceptó sobresueldos y pensiones vitalicias y extraordinarias concedida por los diputados de la Asamblea Legislativa, siendo que todos ellos eran miembros de su partido político, muchos de ellos indicados por Ubico mismo para ocupar un escaño. Fue el presidente de la República de su época, términos centroamericanos, que mejor fue remunerado y, según informes de la embajada de los Estados Unidos de América, se convirtió en el mayor terrateniente del país.

Se habla también, como parte de la mitología ubiquista, de la existencia de orden y seguridad. La autoridad tras el héroe, la fuerza de la represión. “Mano dura”,

con sus enemigos y bondadoso con sus paniaguados. Reinaba en todo el país, “la paz de los cementerios”. Por ello, “la dictadura no toleraba disidencia”. De allí las raíces del autoritarismo, existente en el país, desde aquellos tiempos, pero al interior de los hogares, de las familias y de la sociedad en su conjunto.

Se decía también de Ubico Castañeda que era “hombre justo y de buen corazón”. “Fusila, pero es magnánimo cuando no se demuestra la culpabilidad”. Recorremos que la mayoría de las supuestas conspiraciones eran armadas desde las oficinas de los altos funcionarios ubiquistas encargados de la represión política, como era el caso del Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional.

Finalmente, otro mito generado en torno a Ubico es que fue “liberador de los indios y su protector”. La realidad, es que se urdió una “historia de un engaño” sobre una liberación de las deudas de la servidumbre del campesinado a la ley de la vagancia y el boleto de vialidad.

Referencias

Bulmer-Thomas, Victor (1987) *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge University Press.

Dirección General de Estadística. Censos Nacionales de Población y vivienda, 1921, 1940 y 1950. Censo de población de la Nueva Guatemala de la Asunción en 1938.

Martínez Peláez, Severo (1970) *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Guatemala: Editorial Universitaria.

Partido Liberal Progresista (1936) *Directiva del Partido Liberal Progresista presenta a la conciencia nacional una relación sucinta y gráfica de la obra gubernativa realizada de 1931 a 1936. Seis años de gobierno presidido por el general Jorge Ubico*. Nueva Guatemala de la Asunción: Tipografía Nacional.

Partido Liberal Progresista (1943) *Homenaje de adhesión y simpatía. Administración Ubico 1931-1943, Álbum gráfico*. Nueva Guatemala de la Asunción: Guatemala Gráfica.

Sabino, Carlos (2013) *Tiempos de Jorge Ubico en Guatemala y el mundo, 1931-1944*. Guatemala: Fondo de Cultura Económica.

Singer, Paulo Israel (1973) *La economía política de la urbanización*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Velásquez Carrera, Eduardo Antonio (2016) *La Nueva Guatemala de la Asunción. Economía política, crecimiento urbano y urbanización, 1898-1954. Tomo I; 1898-1931*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



Entorno

Nicaragua, ¿una dinastía acorralada?¹

Gilles Bataillon ²

Nicaragua ha entrado de nuevo en una grave crisis política. Desde principios de junio, 30 opositores políticos han sido encarcelados o sometidos a arresto domiciliario y privados de todo contacto con el exterior. El 2 de junio, Cristiana Chamorro, la candidata más importante de la oposición –hija de Violeta Chamorro, quien derrotó a Daniel Ortega en las elecciones presidenciales de 1990– fue puesta bajo arresto domiciliario. Igual suerte corrió su hermano menor Pedro Chamorro Barrios. Otros tres aspirantes a la presidencia, Sebastián Chamorro, Félix Madariaga y Arturo Cruz, también fueron detenidos, al igual que la destacada activista de Derechos Humanos Violeta Granera; Tamara Dávila, dirigente de la Unión Nacional Azul y Blanco (UNAB), la principal agrupación que reúne a diferentes fuerzas de oposición; y el influyente empresario José Adán Aguerri.

1. Este artículo se publicó originalmente en la edición impresa de la revista Nueva Sociedad N° 295, correspondiente a septiembre-octubre de 2021, pero la versión que se incluye aquí fue tomada de la edición digital de la misma revista, y puede leerse en <https://nuso.org/articulo/nicaragua-una-dinastia-acorralada/>

2. Sociólogo e investigador del Centro de Estudios Sociológicos y Políticos Raymond Aron de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (CESPRA-EHESS), París, y profesor afiliado a la División de Historia del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ciudad de México. Es codirector de la revista *Problèmes d'Amérique Latine*.

Traducción: José Darío Rodríguez.

Días más tarde, en el mismo mes de junio, se sumaron a los detenidos un renombrado abogado constitucionalista y antiguos dirigentes sandinistas que pasaron a la oposición: José Pallais Arana, Dora María Téllez, Víctor Hugo Tinoco y Hugo Torres, y las dirigentes de Unión para la Renovación Democrática (Unamos)³ Ana Margarita Vijil y Suyén Barahona. Lo mismo sucedió con el chofer de Cristiana Chamorro, Pedro Vásquez. Luis Rivas, director general de un importante banco de inversión (BANPRO), fue investigado, así como también otros dirigentes de las empresas privadas más grandes de Nicaragua, vinculadas a la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES). Todos bajo la misma acusación: «favorecer la injerencia extranjera» en el país.

Contra Humberto Belli, ministro de Gobierno de Violeta Chamorro y antiguo opositor de Ortega, también se cierne una amenaza de enjuiciamiento. Los días 20 y 21 de junio fueron detenidos destacados periodistas, como Miguel Mora, candidato a la presidencia, y Miguel Mendoza. Ese mismo día también fue detenida la diputada liberal María Fernanda Flores de

Alemán, esposa del ex-presidente Arnoldo Alemán. El 7 de julio fueron encarcelados otros líderes opositores. Dos estudiantes: Max Jerez y Lesther Alemán, quien había desafiado públicamente a los Ortega Murillo. Cuatro dirigentes campesinos: Medardo Mairena, Pedro Mena, Freddy Navas y Pablo Morales.

A finales de julio y principios de agosto, otras personalidades de la oposición fueron sometidas a arresto domiciliario: el periodista Jaime Arellano, el candidato presidencial Noel Vidaurre y la candidata a la vicepresidencia y ex-Miss Nicaragua Berenice Quezada, o encarceladas: el ex-ministro de Asuntos Exteriores Xavier Aguirre Sacasa, quien había intentado exiliarse en Costa Rica, y el conocido comentarista político José Antonio Peraza. Se sabe que no solo algunas de estas personas fueron maltratadas y humilladas durante sus detenciones, sino que sus condiciones de detención en la prisión de El Chipote son especialmente duras. A los acusados no se les permite ver a sus familias ni a sus abogados, quienes también son amenazados con la cárcel, al igual que sus familiares si protestan contra estas condiciones de detención.

3. Unión para la Renovación Democrática es el nuevo nombre del antiguo Movimiento Renovador Sandinista (MRS).

Y es muy probable que otras figuras de la oposición sean arrestadas en los próximos días. Algunos periodistas, como Carlos Fernando Chamorro, y varios políticos prefirieron exiliarse antes de ser encarcelados. Fue también el caso del escritor y ex-vicepresidente sandinista Sergio Ramírez, sobre quien, ya estando fuera del país, recayó una orden de detención.

El 28 de julio, el Parlamento aprobó leyes que ilegalizaban 24 ONG que trabajaban en los sectores de la salud y los derechos humanos. Todas ellas están acusadas de «violar sus obligaciones legales» en cuanto a declaraciones financieras. Las verdaderas razones de las disoluciones son dos. Algunas ONG no solo han criticado la falta de una política sanitaria adecuada ante la epidemia de covid, sino que también han intentado documentar las muertes y hospitalizaciones debidas a la epidemia. Otras criticaron la persecución del gobierno tanto a la sociedad civil como a las multinacionales de la oposición. Estas últimas medidas han obligado a algunas ONG a reducir sus actividades y a no hacer declaraciones públicas por temor no solo a ser prohibidas, sino también a que se les confisquen sus bienes y se encarcele a sus dirigentes.

Más aún, el 7 de agosto la Alianza Ciudadanos por la Libertad (ACXL) se disolvió por completo. Por tanto, no podrá participar en las próximas elecciones. Finalmente, unos días más tarde, el gobierno prohibió al principal medio impreso de la oposición, La Prensa, la importación de papel para imprimir el periódico y distribuirlo a través de su red de vendedores. El periódico solo podrá circular en su versión electrónica.

No hay ninguna duda de que estas son señales del endurecimiento de un régimen triplemente acorralado, que perdió su legitimidad luego de la insurrección cívica de abril-junio de 2018. Es un régimen bajo la amenaza de graves sanciones internacionales y que, además, en los próximos meses se enfrenta a un desafío crucial: las elecciones presidenciales de noviembre.

Genealogía de una crisis política

Para comprender mejor el presente, es preciso recordar a grandes rasgos lo ocurrido desde la insurrección de 2018 cuando, entre abril y junio, amplios sectores ciudadanos se sublevaron contra el régimen de Ortega y Murillo. Durante ese lapso el país se paralizó por las protestas, que no se veían

desde 1978 durante la lucha contra Anastasio Somoza.

Barrios y ciudades se llenaron de barricadas, que hasta se autoproclamaron «territorios libres del dictador». Los manifestantes bloquearon las principales carreteras del país. Al comienzo, denunciaban la inacción del gobierno ante los incendios forestales que devastaban una reserva natural sobre la costa atlántica. Muy pronto, protestaban también contra la represión frente a sus primeras manifestaciones y contra la reforma de la seguridad social. La brutalidad de la represión de estas manifestaciones pacíficas, con decenas de personas víctimas de disparos deliberadamente letales de la policía, terminó uniendo a diferentes sectores de la oposición: empresariado, Iglesia católica, campesinos desposeídos por el proyecto del canal transoceánico, estudiantes y juventud urbana, prensa independiente y movimientos feministas.

No solo denunciaban la corrupción y el autoritarismo del régimen. También reclamaban un diálogo nacional, el fin de la represión y una investigación de los crímenes cometidos por la policía. Coinci-

dían en que solo la realización de elecciones anticipadas pondría fin a la crisis de legitimidad del régimen.

Resulta poco decir que este levantamiento popular fue reprimido con enorme brutalidad: en apenas tres meses hubo 328 muertos y miles de heridos, centenares de personas apresadas, la mayoría torturadas y agredidas por los policías, y más de 100 mil exiliados. Esto, en un país de 6.46 millones de habitantes. A finales de 2018 varios directores de prensa y medios de comunicación independientes fueron arrestados y sus medios, cerrados.⁴ Asimismo, las ONG consideradas muy críticas fueron sencillamente proscritas y sus bienes, confiscados. Las presiones internacionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, sobre todo, la decisión del gobierno de Estados Unidos de congelar los bienes de altos funcionarios sandinistas, entre ellos Murillo y el secretario personal de Ortega, obligaron al gobierno a abrir unas mínimas negociaciones en 2019, que lo llevaron a promulgar una ley de amnistía en junio de 2019. Esta permitió

4. 100% Noticias, las ONG Popol Na, Cenidh, CISAS, Hagamos Democracia, IEEPP, IPADE, Instituto de Liderazgo de las Segovias.

la liberación de la mayoría de los presos políticos, con excepción de un centenar, aún detenido por «delitos de derecho común», según versiones oficiales.

No obstante, tal como lo comprueban varias leyes sancionadas entre octubre y diciembre de 2020, Ortega jamás mostró un deseo de poner fin a la política de terror que desplegó contra la oposición y mucho menos de permitir un retorno al libre juego de la democracia en Nicaragua. Estas nuevas leyes otorgaron poderes inquisitoriales a la policía y a la justicia. La detención preventiva, que no podía sobrepasar las 48 horas, hoy puede durar 90 días.

Estas leyes crearon, además, los delitos de «incitación a la injerencia extranjera», «crimen de odio» y «ciberdelito», que permiten investigar y condenar con severas penas de prisión a todos aquellos que, por ejemplo, soliciten la visita de observadores internacionales para

supervisar el desarrollo de las elecciones, o que denuncien las acciones del gobierno en redes sociales. Cabe agregar que la ola de arrestos apunta claramente a romper cualquier iniciativa de movilización social para exigir elecciones competitivas en las cuales la oposición tenga la posibilidad de ganar, tal como sucedió en 1990.

Hoy resulta esencial exigir dos cosas, desde el punto de vista democrático. Los prisioneros de opinión detenidos desde comienzos de junio y otros arrestados desde 2018 o antes⁵ deben ser liberados. El gobierno debe además comprometerse a permitir la realización de elecciones realmente competitivas, en las que los opositores tengan la posibilidad de hacer campaña sin estar sometidos a las presiones y acciones violentas de los sandinistas. Estas elecciones deberán ser organizadas por entidades independientes o por algún organismo internacional. Es preciso comprender además dos elementos

5. Es el caso de Santos Sebastián Flores, arrestado en junio de 2013 y condenado a 15 años de prisión por haber denunciado los abusos sexuales de Ortega en contra de su hermana, Elvia Junieth Flores Castillo (nacida en 1990). Ortega habría abusado de Junieth desde que esta tenía 15 años. De estas violaciones nacieron dos hijas en 2011 y 2015. En noviembre de 2017, Junieth decidió denunciar los abusos y las injusticias infligidas a su hermano, a su familia y a ella misma mediante una llamada telefónica a medios de comunicación de Miami. Indicó estar secuestrada, vigilada en permanencia y sin derecho a salir del país. En enero de 2018, Santos Sebastián Flores permanecía internado en la cárcel La Modelo, galería 300, de prisioneros de alto riesgo. Se calcula que hay más de 120 presos políticos.

primordiales para apoyar la lucha valerosa del pueblo nicaragüense para recuperar su libertad: (a) el tipo de poder que ejerce la pareja Ortega-Murillo y sus objetivos, y (b) la naturaleza de los múltiples segmentos de la oposición y la pertinencia de su estrategia.

La dinastía Ortega-Murillo

Numerosos observadores sostienen que la pareja presidencial tiene un solo objetivo: instituir una forma de patrimonialismo familiar siguiendo las mismas tendencias y prácticas de la familia Somoza, que gobernó Nicaragua de 1937 a 1979. Ortega y Murillo habrían, además, abandonado la ideología del Frente Sandinista y las promesas de redistribución de la riqueza y de progreso social promovidas durante la década de 1980. Su objetivo se centró en la recuperación del poder, que Ortega logró en 2006, para desde entonces nunca volver a abandonarlo.

Para ello, sostienen Salvador Martí i Puig y Mateo Jarquín, «desman-

telaron las instituciones democráticas del país (...) y prefirieron transformar el FSLN en una fuerza de derecha, antes que permitir el retorno al poder de 'la derecha'». Durante más de una década, supieron «construir un fuerte consenso autoritario en Nicaragua, con el apoyo tácito de sus antiguos enemigos 'contrarrevolucionarios' de los años 1980».⁶

Resulta difícil discrepar con las observaciones de Martí i Puig y Jarquín. Desde 2006, Ortega y Murillo han instaurado metódicamente un poder dinástico, pervirtiendo las instituciones democráticas al someterlas al poder Ejecutivo. Tal como lo demuestran todas las elecciones organizadas desde 2008, Ortega decidió no volver a aceptar ninguna puesta en juego del poder que pudiese obligarlo a buscar acuerdos con alcaldes o diputados de la oposición, o incluso a abandonar la Presidencia de la República. Durante cada una de estas elecciones,⁷ el Consejo Supremo Electoral organizó metódicamente el fraude a favor del FSLN e ignoró sistemáticamente tanto las protestas de la oposición

6. S. Martí i Puig y M. Jarquín: «El precio de la perpetuación de Daniel Ortega» en Nueva Sociedad edición digital, 6/2021, www.nuso.org. Esta percepción es común entre muchos observadores de la realidad política nicaragüense.

7. Municipales de 2008, generales de 2011, municipales de 2012, generales de 2016 y municipales de 2017.

como los llamados al orden de la OEA.

Las imágenes, a menudo grotescas, de la familia Ortega-Murillo (la pareja, sus ocho hijos y sus nietos) puesta en escena en diferentes ceremonias públicas y los roles claves atribuidos a cada uno de sus hijos al frente de distintos canales de televisión, de agencias de publicidad y en el mundo empresarial, son pruebas de su deseo de instituir un poder dinástico.

A esta tesis del proyecto dinástico cabe sumar el rol, cada vez más importante, de la vicepresidenta Murillo, luego de haber administrado, durante la presidencia anterior (2011-2016), la importante ayuda económica de Venezuela⁸ y de su omnipresencia en el medio de comunicación sandinista *El 19*. Desde allí, Murillo dicta la agenda de las movilizaciones populares, que el gobierno convoca de modo iterativo. Las intervenciones ditirámbicas que Ortega le dedica son pruebas evidentes de las formas «familiares» de ese poder. Ella es «la camarada eternamente leal».

Y Ortega tiene toda la razón sobre ello: su lealtad está fuera de duda. Murillo la demostró, por primera

vez, en un momento crucial, cuando Zoilamérica, su hija mayor, nacida de una primera unión, osó denunciar en 1998 las violaciones repetidas de su padrastro y padre adoptivo, Daniel Ortega. Murillo calificó las declaraciones de su propia hija como calumnias y mentiras, y luego llamó a sus demás hijos a unir fuerzas en contra de Zoilamérica. Esta primera demostración de lealtad fue, además, el punto de partida de su carrera política en primer plano al lado de su marido. Antes de eso, Murillo significaba poco o nada en el escenario político nicaragüense. Y esta lealtad no ha disminuido. Por el contrario, se reafirmó en 2018, cuando supervisó personalmente la represión de la insurrección cívica, dando una instrucción clara a la policía y los grupos de choque del FSLN: «¡Vamos con todo!».

Los regímenes comunistas no han estado exentos de estas patologías dinásticas. Cabe pensar en Mao Zedong y su cuarta esposa durante la Revolución Cultural, Jian Qing. En Kim Il-sung entregando el poder a su hijo Kim Jong-un en Corea del Norte o, más cerca de Nicaragua, a los hermanos Castro en Cuba. Finalmente, en la Nicaragua de la década de 1980,

8. Estos fondos fueron administrados de modo discrecional por Murillo y aprovechados para financiar una política de asistencia personal a todos quienes aceptasen convertirse en miembros de las nuevas organizaciones de masas del FSLN.

con el peso decisivo de Daniel y Humberto Ortega en la Dirección Nacional del FSLN hasta que el primero, luego de asumir la Presidencia de la República, terminó enemistándose con su hermano.

Lo que interesa comprender es cómo, tras el retorno de Ortega al poder en 2006, él y su esposa han retomado metódicamente el control de todos los poderes, pero no al estilo de los caudillos latinoamericanos del siglo xix y comienzos del xx, ni tampoco al de los militares de las décadas de 1960-1980. Aquellos proclamaban que sus dictaduras serían pasajeras. Aquí sucede lo contrario: el horizonte vislumbrado es el de un sometimiento a un par de «egócratas»⁹ que están allí para siempre. No cabe la idea de perder de nuevo el poder como en 1990, cuando según el ex-comandante sandinista Henry Ruiz, hoy opositor a Ortega, si hubieran sabido que podrían perder, los sandinistas habrían imaginado un plan para hacer fraude en las elecciones.¹⁰

Los Ortega-Murillo pretenden encarnar al pueblo nicaragüense, al cual ofrecen una nueva dignidad. Buscan también controlar la vida

social mediante el FSLN y sus organizaciones de masas. El Estado y el partido son, de hecho, una unidad.

El presidente y la vicepresidenta hacen y deshacen carreras. Si Ortega prefiere la sombra, Murillo es una figura omnipresente, especialmente en los medios de comunicación bajo control de sus hijos y en el medio sandinista en línea *El 19*. Allí, ella aparece a cada instante dando instrucciones sobre cualquier tema. Los nicaragüenses, con cierta sorna, señalan que es experta en todo, incluso en meteorología.

No obstante, el lado barroco y estridente de sus intervenciones no debe engañar. Sus caprichos, sus joyas abundantes, su vestimenta o, incluso, sus «árboles de la vida» o chayopalos, las gigantescas estructuras metálicas que bordean las grandes rotondas y las principales avenidas de la capital, así como sus llamados a oraciones colectivas para hacer frente a la pandemia de covid-19,¹¹ son señales de un deseo de imponer su sello en todos los niveles, ya sea de protocolos o de organización del espacio público. Es, ante todo,

9. Retomando el término de Aleksandr Solzhenitsyn para evocar a Iósif Stalin.

10. Entrevista en el documental Nicaragua, une révolution confisquée (G. Bataillon y Clara Ott, Calisto Productions, 2013).

11. Cabe destacar que, más allá de sus delirantes declaraciones, la vicepresidenta confinó cuidadosamente a toda su familia en una zona policial cerrada y extremadamente protegida durante la primera oleada de la epidemia.

una mujer que sabe calcular y gobernar, asegurándose la lealtad de quienes ella promueve gracias a las múltiples prebendas a las que les abre acceso.

Los «gracias a Dios», «Dios mediante» y «primero Dios» que salpican sus intervenciones públicas no engañan a nadie fuera de su pequeño círculo de simpatizantes. No se trata de expresiones de devoción a un Dios todopoderoso. Son más bien símbolos de la creencia en su destino providencial y en el de su marido. Son el emblema y la encarnación de la «Nueva Nicaragua, sandinista, cristiana, solidaria», adjetivos que no podrían disimular el retorno hacia una suerte de escatología totalitaria. Sus diatribas contra los opositores de 2018, a quienes trató de «seres minúsculos» y «seres diabólicos que jamás podrán gobernar Nicaragua», son muy reveladoras de su concepción de la política. Se encuentra allí, bajo un lenguaje tomado del cristianismo, la vieja separación totalitaria entre el pueblo y sus enemigos, predominante durante la década de 1980.

Murillo y Ortega tampoco se privan de revivir, literalmente, al gusto del día, la vieja polarización entre sandinistas y contras para estigmatizar a sus oponentes como

«marionetas del imperialismo». En su elección como presidente en 2006, Ortega declaró que era el momento de la «segunda fase de la revolución». El paréntesis de su derrota en 1990 fue borrado, como también la democracia, a menudo corrupta, que Nicaragua conoció de 1990 a 2006.

Según sus esquemas de pensamiento de la década de 1980, Ortega y Murillo conciben a las múltiples figuras de la oposición como enemigas del pueblo, creadas casi ex nihilo por el imperialismo estadounidense. El nombre dado a las acciones policiales ejecutadas a comienzos de junio, «Operación Danto», también es un modo de revivir el imaginario de los años de la guerra civil: Danto es el seudónimo de Germán Pomares, uno de los líderes de la guerrilla sandinista, asesinado poco antes de la caída de Anastasio Somoza en 1979. Recibió este nombre una de las más grandes ofensivas contra la Contra durante los años 1980.

La última prueba de la omnipresencia del imaginario del Pueblo Uno encabezado por su líder en la lucha contra los «enemigos del pueblo» es el discurso pronunciado por Ortega en el acto del 19 de julio de 2021 y luego, en los primeros días de agosto, cuando fue nominado por unanimidad por el

congreso del FSLN como candidato a las elecciones presidenciales de noviembre próximo. El mensaje fue nítido. La crisis que atraviesa Nicaragua se debe a las acciones del «Imperio» (Estados Unidos) y las «potencias» (Europa), que quieren «someter» a Nicaragua como quieren hacer con la Federación Rusa y la República Popular China.

Las decenas de detenidos, como las decenas de miles de opositores en 2018, solo serían «terroristas financiados por los millones de dólares del Imperio». Pero estos terroristas no tendrían ninguna posibilidad de ganar. No solo «¡El pueblo unido jamás será vencido, el pueblo armado jamás será aplastado!», sino que «Aquí tenemos un ejército para resguardar la soberanía nacional y contribuir a la seguridad (...) y una policía de lleno comprometida con la seguridad ciudadana».

En su primer discurso de campaña electoral Ortega utilizó las mismas metáforas, convirtiendo a los adversarios en traidores a la patria. Ciertos disensos no tienen razón de ser y cualquier apelación al apoyo extranjero es solo una señal de traición. Por ello, estos opositores no pueden reclamar ninguna indulgencia. «Es normal que en las familias discrepemos, pero que en la familia salga alguien a buscar al

yanqui y al europeo para que vengan a agredir, a poner el hierro, el yugo a su familia en su tierra... ese, desde ese momento, deja de ser nicaragüense y se convierte en vendepatria». En cada una de estas ocasiones, Ortega se hizo pasar por un autócrata, encarnando a la vez al pueblo en lucha contra sus enemigos externos, pero también un principio de reconocimiento de lo legítimo y lo ilegítimo.

¿Cómo reaccionar? ¿Cómo actuar?

Ortega y Murillo no han roto del todo con su proyecto de transformación social de los años 1980. Cabe recordar que casi de inmediato, ya en el año 1980, se creó una burocracia prevaricadora cuyas prebendas y favoritismos lograron muy pronto vaciar de sentido las proclamas igualitarias de la Revolución Sandinista. Los hermanos Ortega y Tomás Borge estuvieron entre los primeros dirigentes en servirse generosamente de ello, al igual que otros múltiples prevaricadores de menor envergadura. Y esto, en todos los niveles del aparato del Partido-Estado sandinista. Hubo sin duda algún tipo de movilidad social, pero fueron muy pocos los líderes de costumbres franciscanas como Henry Ruiz u otros menos conocidos.

De cierto modo, el clientelismo y la corrupción que caracterizan a Nicaragua desde 2006 han permitido un tipo similar de movilidad. Hombres y mujeres de los orígenes más humildes han llegado a ocupar puestos importantes en la administración estatal y en las nuevas organizaciones de masas. Muchos lograron aprovechar sus contactos o se beneficiaron, durante un tiempo, de la ayuda venezolana. Además, los empresarios, especialmente aquellos ligados al mundo rural y que exportan productos a Venezuela, lograron hacer excelentes negocios.

La verdadera novedad del momento tiene que ver con la manera en que Ortega y Murillo se confrontan con el contexto internacional. Durante la década de 1980 los sandinistas emplearon con astucia el lenguaje de la democracia. Hoy, el matrimonio presidencial actúa sin esconder para nada sus *habitus* totalitarios. Sus deseos se convierten en ley. Su confrontación con la oposición es frontal. Quien no se alinea incondicionalmente se convierte en enemigo potencial. El desprecio por los derechos humanos, así como por los principios democráticos, y el desdén absoluto por la opinión pública internacional son difundidos de manera deliberada. Se puede afirmar que hay algo de actitud suicida, pero

su estilo resulta muy similar a los modos de actuar y de expresarse de Vladímir Putin o de Xi Jinping.

En este contexto, ¿qué peso tiene la oposición? Es poco decir que se encuentra en un momento difícil. La represión de que ha sido objeto desde 2018 ha fragilizado y roto la voluntad de muchos manifestantes. Algunos no han tenido más opción que huir al exterior para escapar de las persecuciones de las que han sido víctimas. Otros han perseverado, con una rara valentía y una abnegación admirable. Se trata tanto de militantes políticos (sandinistas renovadores de Unamos, miembros de los diferentes partidos liberales, conservadores o demócratas cristianos), como de periodistas, defensores de los derechos humanos, líderes de ONG, activistas y referentes religiosos.

Aunque recientemente no han intentado manifestarse de nuevo en las calles debido al costo enorme de tales acciones, nada asegura que la rabia que muchos de ellos experimentan no los empuje a jugar el todo por el todo. Si bien una cosa es expresar el descontento en redes sociales y otra muy distinta salir a las calles, las ideas que circulan en las redes muestran la amplitud del rechazo al poder. El FSLN y luego la pareja Ortega-Murillo contaban con un nú-

cleo de simpatizantes de casi 40% en la década de 1980,¹² pero este disminuyó a menos de un tercio. Y eso hasta el presente. En caso de elecciones libres, la oposición tendría muchas posibilidades de ganar.¹³

Un grupo social importante en términos de influencia, el mundo empresarial, mostró una actitud más ambigua antes, durante, después de los hechos de 2018 y hasta hoy. Los empresarios lograron adaptarse a la destrucción metódica de las instituciones democráticas de los Ortega-Murillo. Pagaban muy pocos impuestos, y las prebendas tanto a la familia gobernante como a sus aliados con el fin de manejar tranquilamente sus negocios les parecían un mal menor en comparación con una posible reforma fiscal o con la existencia de movimientos sociales y sindicales autónomos en sus empresas. Además, habían asegurado, especialmente los exportadores agrícolas, excelentes negocios con Venezuela, antes de que este país entrara en crisis.

Muchos empresarios acariciaron la idea de que si los Ortega-Murillo se volviesen «razonables», un nuevo pacto con ellos sería la mejor solución. ¡Poco importan las libertades públicas si los negocios marchan! Pero la recesión económica que atraviesa el país desde 2018, acentuada por la pandemia, y las sanciones estadounidenses contra funcionarios sandinistas les han complicado considerablemente la tarea. Los activos de ciertos funcionarios sandinistas en EE.UU. han sido congelados y ninguna institución financiera internacional puede hacer negocios con ellos. Por haber respetado esta regla, varios empresarios han sido procesados por la justicia en nombre de la «defensa de la soberanía nacional».

La oposición ha quedado atrapada también en una querrela de egos y hasta el momento no logra ponerse de acuerdo sobre una candidatura susceptible de reunir al mayor número de nicaragüenses para las próximas elecciones presidenciales. La mejor prueba de ello es que hay cinco candidatos para esas

12. En las elecciones de 1984, cuando el FSLN obtuvo 67% de los votos, el número real de sufragios era mucho menor. A pesar de las presiones ejercidas por el Frente, 10% de las personas en edad de inscribirse en las listas electorales no lo hicieron, 24% de los inscriptos se abstuvieron y 26% emitieron votos nulos. Por lo tanto, ese 67% de votos a favor del FSLN representaba, a lo sumo, 50% de los votos de electores potenciales o 40% de los votos emitidos.

13. Hoy, la ley votada para permitir la reelección de Ortega estipula que, si un candidato obtiene más de 35% de los sufragios y supera a su primer contendor por un margen de cinco puntos, resulta elegido en primera vuelta.

elecciones que se encuentran en prisión o bajo arresto domiciliario. La paradoja está en que esta ola represiva ha terminado por unir a personas anteriormente rivales, y en que el empresariado empieza a entender que el tiempo de los buenos negocios ha terminado.

Algunos observadores¹⁴ argumentan que, a partir de las grandes manifestaciones de 2018, los opositores de todas las tendencias confiaron demasiado en que las sanciones internacionales tumbarían a la pareja gobernante. Resulta difícil comprender esa aseveración sin adoptar la lógica Ortega-Murillo, que ignora deliberadamente los compromisos de Nicaragua en materia de tratados internacionales, especialmente la carta de la OEA y sus considerandos sobre el respeto a las normas democráticas.

La oposición, por su parte, exige que se apliquen sanciones contra los dirigentes nicaragüenses. Sin embargo, el meollo de estas sanciones está en si son eficaces y en qué costos implican para los nicaragüenses. Por ejemplo, la propuesta de algunos congresistas estadounidenses de poner en

cuestión los tratados de libre comercio con Nicaragua no afectaría mucho a los dirigentes sandinistas, pero sí tendría terribles consecuencias en materia de empleo para los nicaragüenses más pobres. Precisamente por esto, detrás de su aparente realismo, tales medidas corren el riesgo de ser ineficaces o de producir efectos perversos.

Por su parte, las sanciones decretadas por EE.UU., Canadá y Europa contra los líderes del régimen (la familia Ortega-Murillo, sus secuaces y testaferros) sí son muy eficaces. Estas personas cuentan con toda suerte de propiedades en EE.UU., pero también en América Latina y Europa. El congelamiento de sus activos y su posible confiscación, la prohibición de realizar transacciones con bancos internacionales y la imposibilidad de viajar en aerolíneas internacionales son presiones eficaces contra estas figuras y sus entornos. Más allá de su retórica antiimperialista, todos, y más aún sus familias, son adeptos del *American way of life*, ávidos consumistas, confiados en que, en caso de revés de fortuna, saldrán de Nicaragua a disfrutar de sus bienes. Pero ahora las cosas

14. S. Martí i Puig y M. Jarquín insisten notablemente sobre este punto. V. ob. cit.

les son mucho más complicadas. Cabe esperar que otros Estados, en América Latina y en Europa, adopten la misma política en la materia.

La presión de la OEA tendría también cierta eficacia. Las primeras medidas adoptadas, la condena de 26 países latinoamericanos a las detenciones arbitrarias, el llamado a la liberación inmediata y la creación de una comisión para encontrar una solución a la crisis nicaragüense, son pronunciamientos más que bienvenidos. Otra iniciativa que puede pesar en la balanza a favor de la oposición sería

que los nicaragüenses demandaran a los altos mandos sandinistas ante tribunales internacionales y exigieran que sean juzgados por los delitos cometidos en 2018.

En las semanas y meses que vienen, los nicaragüenses tienen una gran necesidad del apoyo de la comunidad internacional en su pulseada con la pareja Ortega-Murillo, cuyas prácticas se encuentran a medio camino entre la revitalización del totalitarismo y las formas clásicas de la tiranía latinoamericana que Mario Vargas Llosa describió tan bien en *La fiesta del Chivo*.

Instrucciones a los autores

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que se deben tomar en cuenta para publicar en la *Revista Análisis de la Realidad Nacional*.

ABRIR

USAC TRICENTENARIA INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS IPNUSAC

Propuesta - Incidencia - Bien Común

CONVOCA A
ESCRIBIR EN: Revista **Análisis** de la Realidad Nacional

latindex En Catálogo

Consulte normas para publicar

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

f IPNUSAC
t ipn_usac



Periodicidad quincenal,
16 al 31 de octubre de 2021



En línea

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



2418
7679



2418
7616

Nota:

Su aporte será bienvenido.

Las colaboraciones deben ser enviadas a:



ipnusac@gmail.com

Versión Digital:

[www.
ipn.usac
.edu.gt](http://www.ipn.usac.edu.gt)

Síguenos



IPNUSAC



ipn_usac

