

Año 10 Edición 199  
Guatemala, 1 al 15 de febrero de 2021  
Publicación quincenal  
ISSN 2227-9113



# REVISTA **Análisis** de la REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

La otra epidemia  
IPNUSAC

La Corte de Constitucionalidad bajo asedio  
IPNUSAC

Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala  
DARÍO MONTERROSO

Un teleférico sobre la Roosevelt  
EDGAR BALSELLS CONDE

El derecho a la salud y seguridad social en Guatemala  
y Costa Rica en la pandemia COVID-19  
ILSE MAGALIA ALVAREZ ORTIZ DE ESPADA

El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala  
MAMERTO REYES HERNÁNDEZ  
LESBIA CALDERÓN AGUIRRE

La distopía de la niñez en Centroamérica y el  
derecho de acceso a internet  
OSCAR RENÉ FRANCO

Juan Luis Molina Loza: medio siglo de  
ausencia presente  
CARLOS ARTURO MOLINA

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



# Índice



## EDITORIAL

- 6 **La otra epidemia**  
IPNUSAC



## ANÁLISIS DE COYUNTURA

- 11 **La Corte de Constitucionalidad bajo asedio**  
IPNUSAC



## PERSPECTIVA

- 17 **Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**  
Darío Monterroso  
Área Desarrollo Rural  
IPNUSAC
- 27 **Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**  
Edgar Balsells Conde  
Área Socioeconómica / IPNUSAC



## CONTRAPUNTO

- 43 **Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19**  
Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada

- 74 **El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala, 2006 y 2014**

Mamerto Reyes Hernández  
Lesbia Calderón Aguirre

- 101 **La distopía de la niñez en Centroamérica y el derecho de acceso a internet**

Oscar René Franco  
Consultor independiente



## POLIFONÍA

- 111 **Las Cortes son cosa suya**  
Carolina Vásquez Araya  
Diario *Prensa Libre*

- 113 **La independencia judicial**  
Delia Marina Dávila Salaza  
Diario *elPeriódico*

- 116 **Corte en caída**  
Anabella Giracca  
Diario *elPeriódico*

- 118 **Rompamos el cerco sobre la CC**  
Karin Slowing  
Diario *Prensa Libre*

- 120 **Corte Constitucional, corte ciudadana**  
Carolina Escobar  
Diario *Prensa Libre*

# Índice

## 122 Corte de Constitucionalidad ¿a la medida de quién?

Olga Villalta  
Revista digital *Gazeta*

## 124 CC: la última gran batalla

Marielos Monzón  
Diario *Prensa Libre*

## 126 Justicia pronta y reparación digna

Rosalinda Hernández Alarcón  
laCuerda / diario *elPeriódico*



### PROPUESTA

## 128 Comunicado Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia



### INVESTIGACIÓN

## 131 Estrategias para la enseñanza de la lectura y de la escritura para alumnos de sexto grado del nivel primario

María del Rosario Guzmán Girón



### LEGADO

## 143 Juan Luis Molina Loza: medio siglo de ausencia presente

Carlos Arturo Molina Loza



### ENTORNO

## 158 Gobernanza del SICA bajo principios de derecho comunitario

Ricardo Sancho Chavarría

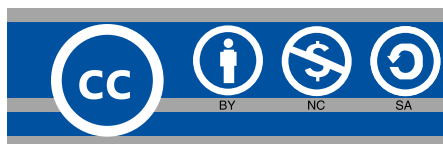
### V

### 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.



## Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)

Murphy Paiz Recinos  
Rector

Marcia Ivónne Véliz Vargas  
Secretaría 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  
Directora del IPNUSAC

Elisabeth Ávalos  
Comunicación e Información Estratégica IPNUSAC

Edgar Balsells  
División Socioeconómica IPNUSAC

Edgar Celada Q.  
Director de la RARN

## 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

[www.xplorandoguatemala.com](http://www.xplorandoguatemala.com)  
[www.lared.com.gt](http://www.lared.com.gt)  
[www.elpais.com](http://www.elpais.com)



## Editorial

# La otra epidemia

IPNUSAC

**E**n Guatemala se han cometido tantas atrocidades, durante décadas, que más de una vez pudo pensarse en que ya se agotó la capacidad de asombro. Pero no es así. A pesar de estar tan normalizada en la cotidianidad nacional, la irracionalidad de la violencia depara, constantemente, hechos capaces de conmover a gran parte de la sociedad.

Tal es el caso de los brutales asesinatos de Hillary Saraí Arredondo de León (de tres años de edad) y de Sharon Yasmín Figueroa Arriaza (de ocho años), cometidos el 18 de enero en Tiquisate, Escuintla, y el 9 de febrero en Melchor de Mencos, Petén, respectivamente.

Más allá de la obscena manipulación amarillista de ambos casos, realizada por medios de comunicación radio-televisivos, la brutalidad con que se segó la vida de estas niñas pone al desnudo, una vez más, la gravedad de esa otra epidemia: la violencia homicida, que aqueja a Guatemala desde mucho

tiempo atrás, mucho antes de que irrumpiera aquí la pandemia del COVID-19.

“El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

“Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

“El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como a integridad y la seguridad de la persona”...

“El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social”.

He aquí cuatro artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala,<sup>1</sup> entre otros, convertidos en letra muerta al referirlos a los casos de Hillary Saraí y Sharon Yasmín, o al relacionarlos, en general, con la epidemia de violencia homicida.

Y de manera más específica, esta otra constancia de irrespeto a las leyes de la República:

El interés superior del niño, es una garantía que se aplicará en toda decisión que se adopte con relación a la niñez y la adolescencia, que deberá asegurar el ejercicio y disfrute de sus derechos, respetando sus vínculos familiares, origen étnico, religioso, cultural y lingüístico, teniendo siempre en cuenta su opinión en función de su edad y madurez. En ningún caso su aplicación podrá disminuir, tergiversar

o restringir los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Política de la República, tratados y convenios en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por Guatemala y en esta Ley.

Se entiende por interés de la familia, a todas aquellas acciones encaminadas a favorecer la unidad e integridad de la misma y el respeto de las relaciones entre padres e hijos, cumplidos dentro del ordenamiento legal.

El Estado deberá promover y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo del interés de los niños, niñas y adolescentes y de la familia.<sup>2</sup>

Ambos casos mueven a la indignación, pero de ninguna manera son hechos singulares o aislados: son manifestación de un mal endémico de irrespeto a la vida y la integridad de las personas, que en los primeros 45 días de 2021 se han ensañado precisamente contra mujeres,

1. Artículos 1, 2, 3 y 51 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2. Artículo 5, Ley de protección integral de la niñez y adolescencia, decreto número 27-2003 del Congreso de la República de Guatemala.

niñas, niños y adolescentes. Endemia que se expresa en terribles estadísticas sobre las agresiones de que son víctimas diariamente, especialmente en el ámbito de su sexualidad.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) en enero del año en curso 578 niñas, niños y adolescentes, en edades desde menos de un año hasta 19 años, fueron evaluados por médicos de la institución para determinar su afectación por cuatro tipos de agresiones: delito sexual, lesiones compatibles con maltrato, heridas por proyectil de

arma de fuego y heridas por arma blanca. Es ominoso saber que una menor que no había cumplido su primer año de vida tuvo que ser evaluada por sospecha de que fue víctima de delito sexual.<sup>3</sup> Por ese mismo tipo de agresiones debieron ser examinadas por los médicos forenses 380 niñas y adolescentes en edades de 1 a 19 años, solamente en enero pasado. En la siguiente tabla se resumen las dramáticas cifras de la violencia de la que –solamente en enero de 2021– fueron víctimas las niñas, niños y adolescentes evaluados por INACIF.

**Tabla 1**  
**Evaluaciones a niñas, niños y adolescentes**  
**Enero 2021**

| Rangos de edad                                    | <1 año |   | 1 - 4 |    | 5 - 9 |    | 10 - 14 |     | 15 - 19 |     |
|---------------------------------------------------|--------|---|-------|----|-------|----|---------|-----|---------|-----|
| Tipo de examen / Sexo                             | M      | F | M     | F  | M     | F  | M       | F   | M       | F   |
| Reconocimientos médicos por delito sexual         | 0      | 1 | 7     | 22 | 9     | 52 | 12      | 192 | 7       | 113 |
| Lesiones compatibles con maltrato                 | 5      | 2 | 4     | 10 | 12    | 8  | 13      | 22  | 15      | 34  |
| Heridas producidas por proyectil de arma de fuego | 0      | 0 | 0     | 0  | 1     | 1  | 2       | 4   | 17      | 4   |
| Heridas producidas por arma blanca                | 0      | 0 | 0     | 0  | 0     | 1  | 1       | 0   | 5       | 1   |
| Totales                                           | 5      | 3 | 11    | 32 | 22    | 62 | 28      | 218 | 44      | 152 |

Fuente: elaboración propia con datos de INACIF

3. El INACIF informa que en todo 2020, un total de 4,771 niñas, niños y adolescentes debieron tener reconocimientos médicos por delito sexual; de ellos, 30 menores (cuatro varones y 26 niñas) tenían menos de un año de edad.



A los terribles datos anteriores cabe agregar otros sistematizados por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), correspondientes al pasado 2020: hasta octubre de ese año el Ministerio Público (MP) había recibido 6,650 denuncias de maltrato contra niñas, niños y adolescentes; hasta septiembre la Procuraduría General de la Nación había registrado 3,311 casos de niñez desaparecida; hasta octubre el INACIF había practicado 240 necropsias en niñas, niños y adolescentes muertos por causas asociadas a hechos criminales, en tanto que el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva estimó para todo 2020 unos 52 mil 418 casos de niñas y adolescentes embarazadas.<sup>4</sup>

Dicho en forma breve y sin eufemismos, la niñez y la adolescencia guatemaltecas viven bajo condiciones de violencia estructural, que se agregan o forman parte de una situación generalizada de irrespeto a sus elementales derechos humanos.

Por eso resulta grotesco que, frente a casos como los de Hillary Saraí y Sharon Yasmín, desde las más altas autoridades del Estado se haga una utilización demagógica, sacudiendo el espanto de la aplicación de la pena de muerte, ofreciéndola como la “solución” a la criminalidad desbocada.

La responsabilidad universitaria nos lleva a alzar la voz contra el facilismo oficial, que se ha demostrado ineficaz a lo largo de muchas décadas y es tanto como querer apagar un incendio con gasolina. La violencia homicida, la delincuencia desenfrenada y el ambiente de inseguridad generalizado, tienen causas históricas y estructurales, entre las cuales no es la menor una extendida cultura de impunidad, fomentada por las prácticas y las mentalidades contrainsurgentes dominantes en Guatemala a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

---

4. Procurador de los Derechos Humanos (2021) Informe Anual Circunstanciado de actividades y situación de los derechos humanos, 2020. Tabla 5.1. Principales indicadores de situación de los NNA en Guatemala. Págs. 128-129.

Restablecer y fortalecer las capacidades institucionales de las entidades responsables de la seguridad ciudadana, promover su capacitación y tecnificación para cumplir con eficacia tareas de prevención e investigación, son algunas de las medidas de política pública que deben impulsarse, evadiendo caer en la trampa de discusiones bizantinas y distractoras de los reales problemas del país.

Una ruta distinta seguirá llevando al país al despeñadero, y mantendrá en situación de alta vulnerabilidad a las niñas, niños y adolescentes de Guatemala. De nada sirven las lágrimas de cocodrilo, ni las bravuconadas a la medida del amarillismo mediático.



## Análisis de coyuntura

# La Corte de Constitucionalidad bajo asedio

IPNUSAC

**S**i bien la epidemia del COVID-19 y sus secuelas socioeconómicas siguen siendo la principal amenaza para la sobrevivencia de la mayoría de la población guatemalteca, el foco de la atención política ha girado notoriamente hacia el destino de la Corte de Constitucionalidad (CC) que, literalmente, se encuentra bajo asedio de la entente pro restauración conservadora, enfocada ahora claramente hacia la toma de una institución que hasta ahora ha sido el valladar principal para los designios de la referida coalición.

## Bajando de la cumbre y la incertidumbre de la vacuna

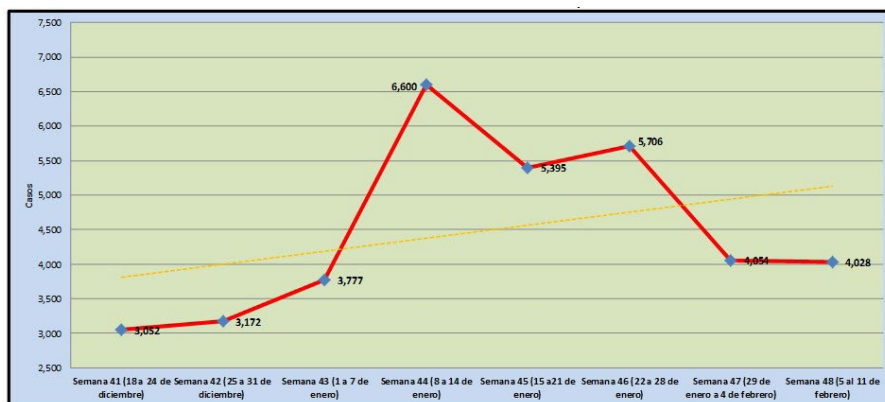
La evolución de la epidemia del coronavirus en Guatemala, durante las últimas dos semanas,

ha estado marcada –ateniéndonos a las cifras del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) – por la tendencia a la baja del número de contagios, luego del pico de nuevos casos observado en enero pasado, como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

## Gráfica 1

### Casos nuevos por semana\*

(Del 18 de diciembre de 2020 al 11 de febrero de 2021)



Fuente: elaboración propia, con datos del MSPAS

\*Nota: La primera semana de la epidemia en Guatemala fue entre el 13 de marzo (fecha del primer contagio en el país) y el 19 de ese mismo mes en 2020; aquí incluimos solamente las últimas ocho semanas de la serie, siguiendo el correlativo iniciado en marzo de 2020.

Como puede apreciarse en la gráfica, hay a una lenta reducción de los nuevos contagios, que en las dos primeras semanas de febrero se situaron a medio camino entre el nivel más bajo observado en la semana 41 (18 a 24 de diciembre de 2020) y el pico mayor alcanzado en la semana 44 (8 al 14 de enero de 2021), en lo que algunos han considerado “la segunda ola” de la epidemia en Guatemala. Según se ha hecho notar reiteradamente, estas cifras ofrecen una idea aproximada del comportamiento de la epidemia,

pues el rastreo epidemiológico es muy irregular, de un día para otro —especialmente en los fines de semana— fluctúan notoriamente el número de pruebas realizadas, lo cual impacta los reportes diarios sobre nuevos contagios. Hay un gran subregistro y se llega a estimar que por cada caso oficialmente reportado podría haber entre cinco y diez contagios no detectados.

A pesar de las reservas que despiertan, las cifras oficiales hasta el 14 de febrero daban cuenta de

167 mil 383 casos confirmados por laboratorio, elevándose a 6,787 los decesos atribuidos a la pandemia desde que esta se extendió a Guatemala en marzo de 2020. El país sigue siendo también el que mayor número de fallecimientos reporta en Centroamérica, con una tasa de letalidad que el MSPAS situó –en su reporte del 15 de febrero– en 3.7 por ciento. Comparativamente, Panamá –el país istmeño con más casos oficiales reportados, 330 mil 75 hasta el 12 de marzo, – tiene una letalidad de 1.7 por ciento y hacia el 12 de febrero admitía 5,572 fallecidos a causa del COVID-19.<sup>1</sup>

En medio de ese panorama, Guatemala sigue flotando en el limbo respecto de la llegada al país del primer lote de vacunas anticovid y del inicio del proceso de vacunación. El presidente Alejandro Giammattei se ha

referido al tema en un tono optimista, asegurando que las primeras 800 mil dosis de la vacuna AstraZeneca/SKBio, adquiridas por el mecanismo Covax, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), podrían llegar en la tercera o cuarta semana de febrero.<sup>2</sup>

Sin embargo, más cauta, la ministra de Salud, Amelia Flores dijo el 15 de febrero que no hay certeza sobre la llegada de las primeras vacunas y, por consiguiente, cuándo podrá iniciarse el plan nacional de vacunación. De acuerdo con el reporte del matutino Prensa Libre, la funcionario admitió que aún no tienen la fecha exacta de ingreso, por lo que tienen reuniones con el mecanismo Covax para insistir en la fecha. “Dijo que Covax menciona la tercera semana de febrero para el ingreso de las dosis, pero ella cree que es mejor pensar que será hasta la cuarta semana”, apuntó el rotativo.<sup>3</sup>

---

1. Véase, Reporte de casos confirmados, fallecidos y recuperados en los países miembros del SICA, en <https://storymaps.arcgis.com/stories/e0c9eff7d14449f196efb-4821c93333e>

2. Véase “Giammattei anuncia la llegada de más de 800 mil dosis de vacunas AstraZeneca contra el coronavirus”, en Prensa Libre del 30/01/2021, y “Vacunación contra el covid-19 en Guatemala: el orden y las fases en que se recibirá la vacuna”, Prensa Libre, 9 de febrero de 2021.

3. “Guatemala aún desconoce cantidad de vacunas que recibirá en primer envío y sigue monitoreo de nueva cepa”, Prensa Libre, 15/02/2021. En <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/salud-aun-desconoce-cantidad-de-dosis-de-vacuna-que-recibira-guatemala-en-primer-envio-y-sigue-con-monitoreo-de-nueva-cepa/>

Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá y Perú, son los países del continente americano donde ya se están aplicando las vacunas, a diferentes niveles de velocidad. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, República Dominicana y Haití todavía no tienen vacunas, indicó un reporte de Forbes Centroamérica.<sup>4</sup>

## El asedio, hacia la batalla final

Transitando en el delgado filo de la navaja de la frágil y ya quebrantada institucionalidad nacional, el próximo 14 de abril deberían asumir las y los integrantes de la Corte de Constitucionalidad para el período 2021-2026. Se cerrará así el capítulo de una CC que, en tanto árbitro de última instancia conforme el ordenamiento jurídico guatemalteco, estuvo en el centro de una prolongada crisis político-institucional y que ahora, con la elección de una nueva corte, apunta hacia la culminación – favorable a una coalición de

políticos, juristas y poderes fácticos conservadores– de las tensiones y roces interinstitucionales.

Las pruebas de fuerza entre la CC que está por culminar su mandato y los poderes del Estado –especialmente el Ejecutivo y el Legislativo– mantuvieron en vilo el ordenamiento jurídico, llevando la confrontación sorda a situaciones de ruptura virtual, al desobedecerse el cumplimiento de resoluciones del tribunal constitucional.

Ocurrió durante el gobierno del expresidente Jimmy Morales, y ha llegado a extremos impensables de “acato pero no cumplo” por parte del Congreso de la República, en relación con la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Cortes de Apelaciones (CA).

Convertida en un escollo incómodo para la referida coalición conservadora –que en la simplicidad de la confrontación sociopolítica es conocida como el “pacto de corruptos” – la CC vivió un proceso de reacomodos internos resultantes de vacíos a causa de la enfermedad de uno

---

4. [https://forbescentroamerica.com/2021/02/15/america-llegan-mas-vacunas-y-peru-se-ve-envuelto-por-la-corrupcion/?utm\\_source=nora-push&utm\\_medium=push-notifications&utm\\_campaign=new-nora-push](https://forbescentroamerica.com/2021/02/15/america-llegan-mas-vacunas-y-peru-se-ve-envuelto-por-la-corrupcion/?utm_source=nora-push&utm_medium=push-notifications&utm_campaign=new-nora-push)

de los magistrados y el fallecimiento de otro, lo que alentó la expectativa de forzar un cambio en la correlación de fuerzas dentro de su composición.

A ese propósito respondió la designación, por parte de la actual CSJ, de los abogados Adolfo Molina Barreto y Jorge Rolando Rosales Mirón como magistrados titular y suplente.<sup>5</sup> Y a eso respondió también el episodio de la elección del ex juez Mynor Moto por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG) y su precipitada juramentación por parte del Congreso de la República.

Al frustrarse la toma de posesión de Moto, en circunstancias ampliamente conocidas que lo convirtieron en prófugo de la justicia, se frustró también la “toma anticipada” de la CC por parte de la entente proclive a la restauración conservadora. Pero el fiasco de esa escaramuza fue solamente un

tropiezo que no alteraría el curso de los plazos para la elección de los nuevos magistrados por los entes nominadores: el Consejo Superior Universitario (CSU) de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el CANG, la CSJ, el Congreso de la República y la presidencia de la República, en Consejo de Ministros.

La moneda está en el aire —al cierre de edición el proceso más avanzado era el del CSU, que depuró la lista de aspirantes y se abrió al período de recusaciones públicas— y en eso está centrada la atención de las elites políticas, económicas y sociales del país. En el curso de marzo próximo serán conocidos los nombres y apellidos de los nuevos magistrados.

Pero no resulta difícil imaginar cuál será la composición, en términos de tendencias, de la próxima CC, habida cuenta de quiénes son los electores. En el menos malo de los escenarios posibles, podría

---

5. La designación de Molina Barreto para cubrir la vacante dejada por el magistrado Neftalí Aldana Herrera, por parte de la CSJ, no deja lugar a duda respecto de su sesgo político e ideológico. El referido magistrado fue candidato a la vicepresidencia por el partido Valor acompañando a Zury Ríos como candidata presidencial (y por resolución de la actual CC no llegó a ser inscrita para los comicios de 2019), y tiene en su récord como anterior magistrado de la propia CC (2006 a 2016) haber participado en la anulación de la sentencia por genocidio dictada en juicio contra el general Efraín Ríos Montt. El partido Valor ocupa la segunda vicepresidencia del Congreso de la República, a través del diputado Luis Alfonso Rosales Marroquín.

establecerse una correlación 3-2 favorable al proyecto de la restauración conservadora, porque no hay duda de hacia dónde se inclinará la elección de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los únicos espacios realmente en disputa están en la USAC y el CANG, donde los resultados son del todo imprevisibles.

En ese marco, luce poco eficaz el activismo de las corrientes progresistas y moderadas que no va mucho más allá de una constante (a veces estridente) denuncia en las redes sociales. Con el agravante de que esas corrientes –tal lo

que ocurre en el CANG– acuden con candidatos interesantes pero divididas. Ni siquiera pareciera que vaya a tener un efecto decisivo la poco discreta presión del nuevo gobierno de Estados Unidos y el también notorio activismo del embajador William Popp.

La moneda está en el aire, es cierto, pero la coalición empresarial-política conservadora/restauradora hace ya tiempo que mostró sus cartas; es decir, la suerte está echada. Se está escribiendo el epílogo de la CC saliente al mismo tiempo que el prólogo de la CC por venir.





## Perspectiva

# Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala

Darío Monterroso  
Área Desarrollo Rural  
IPNUSAC

### Resumen

La seguridad alimentaria nutricional en Guatemala es un grave problema del país, que ha sido puesto en evidencia no solo por los resultados de las encuestas que se han llevado a cabo, sino también por las reiteradas denuncias de los medios de comunicación locales, asimismo, la Cooperación Internacional relacionada, llama la atención sobre esta situación. Los esfuerzos que han realizado las entidades del Estado no han sido suficientes y los logros han sido mínimos y por la realidad que se vive en el área rural puede decirse que son desalentadores. Hay una estrecha relación entre pobreza, desigualdad y desnutrición crónica, la que se debe a la tradicional debilidad del Estado, que no ha puesto a la población rural en el centro de su atención, privilegiando otras agendas que no han producido desarrollo rural y, mientras que la economía campesina no se fortalezca, Guatemala continuará siendo el país de América Latina con la inseguridad alimentaria nutricional más elevada y una de las peores del mundo. Esta trilogía: pobreza, desigualdad y desnutrición crónica es aún mayor en el área rural donde viven los campesinos y los indígenas y los más afectados son los niños, las niñas y las mujeres. Se espera que los esfuerzos institucionales que se han propuesto, reflejados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicio fiscal 2021, sean realizados efectivamente con una adecuada coordinación interinstitucional. El Bono Demográfico que es un capital de país se está perdiendo porque la población que no se alimenta no tiene toda su capacidad para producir.

### Palabras clave

Desigualdad, desnutrición, desnutrición crónica, nutrición, seguridad alimentaria.

### Abstract

Nutritional food security in Guatemala is a serious problem in the country, which has been highlighted not only by the results of the surveys that have been carried out, but also by the repeated denunciations of the local media; Likewise, the related International Cooperation draws attention to this situation. The efforts made by the State entities have not been enough and the achievements have been minimal and, given the reality that exists in the rural area, it can be said that they are discouraging. There is a close relationship between poverty, inequality and chronic malnutrition, which is due to the traditional weakness of the State, which has not put the rural population at the center of its attention, favoring other agendas that have not produced rural development and, while that the peasant economy does not strengthen Guatemala will continue to be the Latin American country with the highest food and nutrition insecurity and one of the worst in the world. This trilogy: poverty, inequality and chronic malnutrition is even greater in rural areas where peasants and indigenous people live and the most affected are boys, girls and women. It is expected that the institutional efforts that have been proposed, reflected in the General Budget of Income and Expenditures of the State, fiscal year 2021, will be effectively carried out with adequate inter-institutional coordination. The Demographic Bonus, which is the capital of the country, is being lost because the population that does not feed itself does not have all its capacity to produce.

### Keywords

Chronic malnutrition, food security, inequality, malnutrition, nutrition.

## Seguridad alimentaria nutricional

Cuando las personas están satisfechas porque tienen disponibilidad y acceso a comida sana e inocua para su salud, comen todos los días sus tres tiempos en cantidad suficiente lo que les gusta por sus preferencias culturales o por deleite gourmet y sus funciones fisiológicas permiten el completo aprovechamiento de lo ingerido, aunque se den cuenta, es difícil que recuerden que en su mismo país hay millones de personas que no tienen esos privilegios y muchos de ellos están crónicamente enfermos por el hambre.

---

**Darío Monterroso ◀ Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**

---

Al contrario de esas personas que disfrutan de seguridad alimentaria nutricional, los otros padecen inseguridad y en muchos casos no saben si ellos y su familia comerán al día siguiente, lo cual es un grave problema individual y colectivo, porque la falta de alimentación afecta el futuro de la persona y enferma a la sociedad. Quien desde su infancia no se ha alimentado, durante toda su vida sufrirá deficiencia física y retardo mental.

El artículo *Contextualising Complementary Feeding in a Broader Framework for Stunting Prevention*, presenta las consecuencias del crecimiento y desarrollo atrofiados. "A corto plazo: en la salud: mortalidad y morbilidad; en el desarrollo: deficiencia cognitiva, motora y desarrollo del idioma y en la economía: gastos en salud, costos de oportunidad derivados del cuidado de un niño enfermo. A largo plazo: en la salud: baja estatura adulta, obesidad, comorbilidades asociadas y afectación en la salud reproductiva; en el desarrollo: falta de buena actitud escolar, no logra capacidad de aprendizaje y falta de potencia física y en la economía: limitada capacidad de trabajo y baja productividad." (Stewart et al, 2013, p. 29)

Colectivamente, la sociedad pierde el Bono Demográfico desperdiciando lo mejor del capital humano del país: los niños y los jóvenes.

Así como en esta Revista se ha escrito varias veces acerca de esta lamentable situación, otros medios nacionales e internacionales demandan que se encuentre una pronta solución, denunciando que en Guatemala los avances no son significativos y por el contrario son muy desalentadores. Mientras tanto, el problema continúa agravándose, porque "En América Latina, el problema es particularmente grave en Guatemala, que según los últimos datos de la FAO es el país con más desnutrición infantil crónica de la región, aunque sus cifras no incluyen a Venezuela, país del que no hay información disponible. Según el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018, casi la mitad de los niños guatemaltecos (46,5 %) están desnutridos y entre los niños indígenas de las zonas rurales el problema es mucho más grave: afecta al 61 %." (BBC News/Mundo, 2018)

Como tituló Tirso de Molina una de sus obras "No ay (así sin h) peor sordo que el que no quiere oír" y eso es lo que pasa en Guatemala,

---

**Darío Monterroso ◀ Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**

---

porque además ofende a cierta clase política y social que se repita lo doloroso de este drama y prefieren “meterlo bajo la alfombra” para ocultarlo ante los ojos del mundo o sencillamente para ignorarlo. En ese sentido la pérdida de sensibilidad ante esta calamidad de la población es ominosa y trágica.

Lo paradójico del asunto es que son los “bien comidos” y, dentro de estos, los peores, han sido algunos políticos que han tenido grandes cuotas de poder en el Estado y también representantes de Cámaras empresariales que muy poco les importa el bien común, quienes deciden el futuro de los mal alimentados y por los resultados de país que se observan en la actualidad, lo han hecho muy mal. También hay que agregar, aunque con mucha pena, que la displicencia de la Sociedad Civil organizada, tampoco ha hecho nada y dan ganas de decir que sus líderes se conforman únicamente con lograr su propio bienestar, percepción de la que me hago responsable personalmente.

Para contextualizar el tema, se apuntan dos definiciones de seguridad alimentaria nutricional, la internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la

Alimentación y la Agricultura – FAO- (por sus siglas en inglés) y la nacional de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

FAO, desde 1996, al respecto dice: “La seguridad alimentaria nutricional a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. (2011, p. 2)

El Decreto 32-2005, por medio del cual se crea la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, define la seguridad alimentaria nutricional como “El derecho a tener acceso físico, económico y social, oportuno y permanente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa, sin discriminación de raza, etnia, color, género, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o

---

**Darío Monterroso ◀ Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**

---

cualquier otra condición social.” (Diario de Centro América, 2005, Pp. 1-4)

Si se cumpliera con lo prescrito en la definición de la SESAN, este artículo carecería de fundamento, pero no, lamentablemente es una entidad que no ejecuta y como Coordinadora de las entidades del Estado que tienen compromiso con la seguridad alimentaria y nutricional, no ha tenido logros significativos y lo que se puede prever a pesar de la verborrea de sus informes es que Guatemala no cumplirá con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Hambre cero y Salud y bienestar.

Aunque en todo el mundo, desde siempre, la inseguridad alimentaria ha sido una calamidad que ha asolado a la humanidad y no es necesario hacer un análisis muy profundo en las entrañas del pasado para saber que así ha sido, por esa razón y para prevenirlo, dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, se incluyó en la Resolución 217 A (III), el artículo 25 que prescribe: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le

asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, **y en especial la alimentación** ...” (Naciones Unidas, s/f)

Siendo un Derecho Humano que además está contenido en nuestra Constitución Política de la República, es difícil de entender por qué se ha descuidado por tanto tiempo y ya que no se puede decir que sea por ignorancia, solo queda pensar que ha sido por maldad y compromiso derivados de aviesos intereses económicos.

## Desnutrición crónica

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud –OMS- “Es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo, está relacionada con dificultades de aprendizaje y menor desarrollo económico y se refleja en la relación entre la talla del niño y su edad.” (SIINSAN, s/f)

Siendo este el gran problema al que induce la inseguridad alimentaria, combatirla debería ser la prioridad número uno del Estado ya que afecta a más de la mitad de los guatemaltecos, siendo los más afectados la población rural y principalmente los campesinos e indígenas y dentro de ellos los niños, las niñas y las mujeres.

**Diario Monterroso ◀ Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**

La Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil –ENSMI-2014-2015, refiriéndose a la niñez menor a 5 años de edad informa que hay una desnutrición crónica del 47 % y desnutrición

crónica severa del 17 % (referida a talla para la edad), que afecta en mayor medida a algunos departamentos del altiplano, norte y oriente del país:

**Cuadro número 1.  
Desnutrición crónica y crónica severa  
Departamentos más afectados**

| Departamento  | %                    |                             |
|---------------|----------------------|-----------------------------|
|               | Desnutrición crónica | Desnutrición crónica severa |
| Totonicapán   | 70                   | 31                          |
| Quiché        | 69                   | 27                          |
| Huehuetenango | 68                   | 34                          |
| Sololá        | 66                   | 25                          |
| Chimaltenango | 57                   | 22                          |
| San Marcos    | 55                   | 21                          |
| Alta Verapaz  | 50                   | 18                          |
| Baja Verapaz  | 50                   | 17                          |
| Chiquimula    | 56                   | 25                          |
| Jalapa        | 54                   | 22                          |

Fuente: MSPAS,  
INE, SEGEPLAN.  
2017, Pp. 291  
y 299

De los datos anteriores puede colegirse lo siguiente:

1. Es mayor en departamentos con población indígena,
2. Ocurre en departamentos del Corredor seco.
3. Está arraigada en el área rural.

4. Es obvio que el problema tiene mucho que ver con la desigualdad social y económica en que vive la población rural.

El IV Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Grado de Educación Primaria del Sector Público de la República de Guatemala 2015, en el que se midieron niños y niñas nacidos

en el período comprendido entre julio 2005 a julio 2009, presenta los datos siguientes: 62.4 % fueron clasificados como normal y el restante 37.6 % fue clasificado con retardo en talla o desnutrición crónica. Con respecto al área de residencia informa que en el área urbana la prevalencia es de 20.9 % y en el área rural de 41.7.9 % y con respecto al idioma materno indica que los niños que hablan español tienen una prevalencia de 26.4 %, mientras que los niños y niñas cuyo idioma materno no es el español, alcanzan un 51.0 % y dentro de estos especifica que los niños de habla Akateco alcanzan hasta el 73.2 %. (SESAN, 2015, p. 26, 30)

Esta encuesta, por limitada que sea, reafirma los datos de la ENSMI 2014-2015, que señala que el área rural y los niños indígenas son los más afectados y también reafirma lo que se dijo anteriormente, que información hay suficiente y que si el Estado no actúa no es precisamente porque se desconozca el problema.

## Disposiciones oficiales para mejorar la seguridad alimentaria nutricional

Sin el apoyo del Estado, la seguridad alimentaria nutricional no puede ser mejorada y eso en Guatemala ha quedado demostrado, sin embargo, en esta oportunidad se presentan algunas decisiones importantes, aunque insuficientes, pero dan una esperanza de que la situación podría mejorar.

- El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI–, indica que “En términos presupuestarios, la Ley de Alimentación Escolar está suponiendo incrementos en las asignaciones para el Programa de Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Desarrollo Social. En el caso del Ministerio de Educación, la ejecución creció de Q683.8 millones en 2017 a Q1,241.2 millones en 2018 y en el presupuesto aprobado para 2019, la asignación presupuestaria fue de Q1,879.2 millones para este programa...” (ICEFI. 2019, p. 20)

---

**Diario Monterroso ◀ Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**

---

- El 27 de febrero de 2019 fue aprobado por el Congreso de la República el Decreto número 1-2019, que aprueba “las negociaciones del convenio de Préstamos número 8730-GT, denominado “Crecer sano: Proyecto de Nutrición y Salud en Guatemala, por un monto de cien millones de dólares. Será ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)” (Diario de Centro América, 2019, Pp. 1, 2)

El objetivo del proyecto es “Mejorar ciertas prácticas, servicios y comportamientos reconocidos por su rol clave en la desnutrición crónica (con énfasis en los primeros mil días de vida del infante) en las áreas de intervención” y para el efecto se ejecutarán los componentes: 1. Dotación de servicios intersectoriales para contrarrestar los principales factores de riesgos de la desnutrición crónica 2. Enfoque hacia los resultados 3. Apoyo a la administración del Proyecto, Monitoreo y Evaluación Área geográfica.

El área geográfica a atender se divide en dos fases, siendo la primera para los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango y Quiché y la segunda incluirá los departamentos de San Marcos, Sololá y Totonicapán.” (Gobierno de la República de Guatemala. 2019, Pp.1-8) Estos departamentos fueron escogidos por sus elevados índices de desigualdad, ruralidad y de población indígena.

- En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año fiscal 2021, hay asignaciones importantes para la seguridad alimentaria nutricional:
  - MINEDUC: Programa de Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos, cuyo objetivo es garantizar la alimentación escolar y fomentar la nutrición saludable a la población infantil que asiste a establecimientos escolares públicos en los niveles de educación preprimaria, primaria y a los centros educativos privados gratuitos, le fueron asignados Q1,921,520,000.00
  - MSPAS: Dentro de sus intervenciones estratégicas tiene



**Darío Monterroso ◀ Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**

previsto disminuir la tasa de mortalidad en la niñez en 5 puntos por cada mil nacidos vivos y disminuir la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años en 13.2 puntos porcentuales para lo que dispondrá de Q1,125,699,214.00.

- MAGA: A este Ministerio le corresponde mejorar las condiciones alimenticias de la población. Destinó para el Programa Apoyo a la Agricultura Familiar con Disponibilidad y Acceso a la Alimentación Saludable Q536, 484,895.00.
- MIDES: Programa Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos, que incluye, entrega de alimentos preparados en comedores y transferencias monetarias condicionadas para alimentos cuenta con un fondo de Q157,737,750.00 y Programa de Prevención de la Desnutrición Crónica Q520,767,420.00.
- Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo:

- Asuntos de seguridad alimentaria y nutricional: Q54,164,600.00. De ese monto se ha destinado para el Subprograma Prevención de la Desnutrición Crónica Q10,547,200.00, el cual tiene las actividades Implementación de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición Q2,847,200.00 y Seguimiento de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición Q 7 , 7 0 0 , 0 0 0 . 0 0 (Ministerio de Finanzas Públicas, 2021)

### Referencias bibliográficas

- BBC News/Mundo. (2018). Los países de América Latina con las mayores tasas de desnutrición infantil crónica. Tomado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46100675>
- Diario de Centro América. (2005). Decreto N° 32. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Número 66, tomo CCLXXVI, páginas 1-4. Guatemala.
- Diario de Centro América. (2019). Decreto Legislativo 1-2019. Aprueba negociaciones del convenio de Préstamos número 8730-GT, denominado "Crecer sano: Proyecto

---

**Darío Monterroso ◀ Seguridad alimentaria nutricional en Guatemala**

---

- de Nutrición y Salud en Guatemala. Número 74. Tomo CCCXI. Pág. 1, 2. Guatemala.
- FAO. (2011). Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos. Tercera edición. Pág. 2. Tomado de <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
  - Gobierno de la República de Guatemala. (2019). Crecer sano: proyecto de nutrición y salud en Guatemala. Convenio de préstamo BIRF8730-GT. Pág. 1-8 Tomado de <http://www.sesan.gob.gt/wordpress/wp-content/uploads/2019/05/3.-Pres-Creecer-Sano-060519.pdf>
  - ICEFI. (2019). Desnutrición crónica infantil en Guatemala: una tragedia que el debate político no debe evadir. Guatemala. Pág. 20. Tomado de [https://icefi.org/sites/default/files/desnutricion\\_icefi\\_1.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/desnutricion_icefi_1.pdf)
  - Ministerio de Finanzas Públicas. (2021). Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2021. Décima segunda parte. Presupuesto de Egresos. Tomado de <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre21/Inicio%201.htm>
  - MSPAS, INE, SEGEPLAN. (2017). Informe Final. VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015. Guatemala.
  - Naciones Unidas. (s/f). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Tomado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
  - SESAN. (2015). IV Censo Nacional de Talla en escolares del primer grado de educación primaria del sector público de la República de Guatemala 2015. Pág. 26, 30. Guatemala. Tomado de <http://www.sesan.gob.gt/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/Informe-Censo-Final.pdf>
  - SIINSAN. (s/f). Desnutrición Crónica. Tomado de <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/desnutricion-cronica/>
  - Stewart, Iannotti, Dewey, Michaelsen y Onyango. (2013). Maternal & Child Nutrition. Tomado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/mcn.12088>

Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú



## Perspectiva

# Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú

Edgar Balsells Conde

Área Socioeconómica / IPNUSAC

### Resumen

A partir de la publicación del Acuerdo COM-01-2021 de la Municipalidad de Guatemala, efectuada en el *Diario de Centro América* el 29 de enero del presente año se formalizó expresamente el marco regulatorio del proyecto denominado *Sistema AeroMetro Fase I*, que contiene elementos interesantes para el estudio de la inversión pública actual y la forma cómo la municipalidad más compleja del país se ha organizado para, inicialmente, firmar un convenio con la Municipalidad de Mixco, formular una factibilidad del proyecto (aún muy discutible en su nivel de maduración) elaborar bases técnicas y lanzar un proceso solicitatorio, adjudicándolo a un conglomerado de operadores y constructores inmobiliarios locales, mas no operadores de tecnología con conocimiento a fondo de la sofisticada armazón y lógica del transporte colectivo y de los intereses del consumidor, su seguridad y cuidado del bolsillo en estos aspectos. El análisis acude a importante información técnica aportada por investigaciones provenientes del CEUR-USAC, que es un tanque de pensamiento con amplia experiencia en urbanismo y planificación territorial.

### Palabras clave

Inversión pública, formulación y evaluación de proyectos, urbanismo, transporte colectivo, operadores de tecnología.

Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú

### Abstract

As of the publication of Agreement COM-01-2021 of the Municipality of Guatemala, made in the *Diario de Centro América* on January 29 of this year, the regulatory framework of the project called AeroMetro System Phase I is more expressly formalized, which contains elements interesting for the study of current public investment and the way in which the most complex municipality in the country has organized itself to initially sign an agreement with the Municipality of Mixco, formulate a feasibility of the project (still highly debatable at its level of maturity) prepare technical bases and launch a bidding process, awarding it to a conglomerate of local real estate operators and builders, but not technology operators with in-depth knowledge of the sophisticated framework and logic of collective transport and the interests of the consumer, their safety and care of the pocket in these respects. The analysis uses important technical information provided by research from CEUR-USAC, which is a think tank with extensive experience in urban planning and territorial planning.

### Keywords

Public investment, Formulation and evaluation of projects, town planning, collective transport, technology operators.

## El acuerdo 01-2021 del Concejo Municipal capitalino

Con fecha del viernes 29 de enero de 2021 es publicado en el *Diario de Centroamérica* el acuerdo indicado, sustentado jurídicamente por dictados constitucionales, el que se ampara en diversos artículos del Código Municipal que facultan a los municipios a promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales destinadas a brindar servicios que mejoren la calidad de vida del vecino. Y en este caso los considerandos del acuerdo sustentan un proyecto vinculado al transporte público urbano, colectivo y masivo de pasajeros y carga y sus terminales locales.

Se inician así los considerandos de un proyecto muy singular para el área metropolitana, referente al transporte de personas por cable aéreo tipo teleférico, invocando

a la vez la presencia de una tecnología amigable con el medio ambiente, según los concejales ciudadanos.

---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

Otro considerando menciona un convenio de cooperación intermunicipal, en este caso suscrito con la Municipalidad de Mixco, en el cual se conviene la concesión a terceros de un servicio de transporte que se regula en el acuerdo.

Ello nos recuerda una prescripción expresa de la Constitución Política, ignorada por alcaldes y diputados, cual es la creación del Distrito Metropolitano, que habría de regularse bajo una ley específica. Los criterios de balcanización municipal y los feudos y cacicazgos han impedido lo anterior, derivando, entre otros factores, en el mantenimiento de costosísimas burocracias directivas y decisorias que, en casos penales recientes observados en Chinautla, nos muestran la colusión de intereses de todo corte y la baja calidad del gasto público municipal.

El reglamento tiene 22 títulos, que van desde el control del funcionamiento y prestación del servicio concesionado hasta los clásicos temas de faltas y sanciones del concesionario, las fianzas y los seguros, las condiciones económicas de la conexión, las regulaciones a los usuarios, y otras disposiciones no menos importantes.

El proyecto, visto desde Mixco y el occidente de la ciudad, como área dormitorio, tiene un eje que viene desde Molino de las Flores hasta el Trébol, con una distancia estimada de 6.8 kms, lógicamente con tramos circunscritos a ambas jurisdicciones y mayoritariamente pertenecientes a la ciudad de Guatemala.

Luego se tiene el eje Trébol-Montúfar, de únicamente 2.1 kms, observándose ya sobre la 12 calle, zona 9, una serie de excavaciones y cambios del paso de peatones, que obligan a pensar cómo cualquier concesión de operación de tecnología implica también una serie de inversiones colaterales, que son efectuadas con fondos propios, y que debieran ser adecuadamente incorporadas en los estudios de factibilidad y, por supuesto, en las evaluaciones de la inversión pública, bajo el marco que en diferentes propuestas de IPNUSAC hemos focalizado en la necesidad de focalizar en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El proyecto cuenta con dos componentes más: Centra-Occidente y transformación de 20,000 metros cuadrados de espacio público. El primero tiene que ver con las conexiones típicas de cualquier



Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú

sistema de su tipo, vinculando terminales de transporte principalmente extraurbano que viene de occidente, subrayando nosotros que San Lucas Sacatepéquez, Chimaltenango y jurisdicciones circundantes son dos asentamientos humanos ya absorbidos por el área metropolitana como su zona de influencia.

## La concesión municipal como figura central

El contrato de concesión es un instrumento legal suscrito entre la Municipalidad de Guatemala (entidad concedente) y el concesionario y está amparado en los instrumentos legales siguientes: la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, y se aclara que se incorporará cualquier otra normativa referente a la figura de la concesión.

Además, se incorporan una serie de consideraciones en referencia a un tema que ha sido polémico a través de figuras como la de la concesión a Marnhos (autopista Palín-Escuintla) y las regalías de concesiones mineras y petroleras: las *Contribuciones Municipales*,

consideradas éstas como el importe en especie y en dinero que la concedente y la Municipalidad de Mixco recibirán del concesionario durante el plazo de la concesión que, de acuerdo con el máximo contemplado por la Ley de Contrataciones del Estado, es de veinticinco años.

La disposición prescribe lo siguiente: *"Dos porcentajes que se aplican sobre toda la facturación que efectúe el concesionario por las actividades que realice, calculado sobre todos los ingresos brutos y expresados en quetzales, en la forma establecida en el contrato de concesión"*. A nuestro juicio el artículo está mal redactado. Al escudriñar en el proyecto de contrato, porque el contrato definitivo no se encuentra por ninguna parte, se observa que la propuesta de contribución municipal sería del 3 por ciento sobre los ingresos brutos, más una oferta adicional que debiera provenir de un concurso licitatorio, que incentive con más puntos al concesionario que ofrezca más regalía; sin embargo, al final la licitación incluyó tan sólo a un conglomerado de empresas guatemaltecas con poca experiencia en el tema, que se acompañan de un operador de tecnología conocedor de estos temas. Bien

---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

cabría desde ya una inspección ambiciosa y bien focalizada por parte de la SAT y la Contraloría de Cuentas de la Nación.

Cabe agregar que se crea un cuerpo de inspección que tendría la responsabilidad de regular la buena marcha de la concesión, por lo que las dos municipalidades incurrir en una serie de costos como lo son la creación de una nueva oficina de Inspección Municipal del Sistema Aerómetro, compuesta por un Coordinador Ejecutivo y delegados en diferentes ámbitos técnicos. Se establece que este nuevo cuerpo burocrático no podrá sobrepasar las nueve personas.

Ahora bien, puesto que no se acude a ANADIE, ni a la figura típica configurada en la Ley de Contrataciones del Estado, sino a generalidades autonómicas soportadas y amparadas por el Código Municipal, subyace en todas estas operaciones el que llamaremos el “*Modelo Arzú*”, muy propio de la década de los noventa: de las privatizaciones y de los usufructos onerosos, de la regulación mínima, de las amplias relaciones con el capital corporativo privado, y diferentes configuraciones que hemos estudiado, siendo recomendable

releer nuestro artículo en esta colección de revistas titulado “El Estado fragmentado y sus inspiradores”. (Balsells, 2016)

En tal artículo mostramos que las ideas predominantes de proyectos de este corte datan de los años noventa, cuando reinaba la *Reaganomics* y el denominado *Consenso de Washington*. Se buscaba así la desregulación de la mayoría de precios, con el objeto de mejorar la asignación de factores. Y es que como la *Reaganomics* se basa en la denominada “*Economía de la oferta*”, el estímulo a la inversión privada deviene también de las rebajas impositivas, y en tal caso se busca en este proyecto, por medio del concesionamiento privado una financiación también privada, que está asegurada con proyectos a escala masiva como lo es el transporte colectivo de pasajeros, frente al desorden de la importación de automóviles incluso obsoletos en otras latitudes y el congestionamiento del tráfico, y la prisa del vecino por acudir a los centros de trabajo, que en un estudio del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) cuyos hallazgos se presentan aquí, nos muestra los flujos y reflujos de los vecinos por movilizarse hacia las zonas urbanas productoras de

---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

los puestos de trabajo de la era moderna.

Hoy, el denominado *Consenso de Washington* acusa niveles altos de decadencia, aun cuando el péndulo de la historia sigue su dinámica y en la reciente era Trump diversas ideas de tal corte reaparecieron en el escenario, al igual que en Inglaterra y la Unión Europea; sin embargo, la pandemia y sus secuelas, así como la llegada de Joe Biden y los demócratas están vislumbrando de nuevos cambios importantes en función de un dirigismo estatal más expreso, en convivencia con ideas neokeynesianas renovadas, y la gradual aparición de ideas incluso afines a la denominada Teoría Monetaria Moderna (MMT), que buscan un apoyo monetario a la política fiscal, al contrario de lo que practica como credo el Banco de Guatemala.

Continuando con el análisis del reglamento, comenzamos a encontrar una contradicción importante si buscamos un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) tal y como está reglamentado por SEGEPLAN, y mucho más con respecto a su conceptualización moderna en esta etapa *post Consenso de Washington*.

Nos referimos así al polémico Título IV del reglamento: *Desarrollo de la Etapa de Construcción*. El mismo contiene el Artículo 17, que se refiere al desarrollo de estudios y diseños. Y es que el reglamento sale a la vida pública luego de haber sido otorgada la concesión a un conglomerado privado, encabezado por la empresa inmobiliaria del Grupo Botrán, de nombre comercial Victoria, sin que aún se tengan bien definidos ni madurados los estudios de factibilidad técnica, pues al revisar el estudio de factibilidad que aparece en la bibliografía, es ante todo un perfil de proyecto o plan de negocios, mas no una factibilidad que cumpla con los requisitos establecidos en el SNIP, ni por las abundantes guías distribuidas por SEGEPLAN a los alcaldes del país.

Es decir, factibilidad técnica que incide en el componente económico, y la construcción, mantenimiento y operación serán diseñados y manejados por el mismo grupo, tema éste que no refleja una manera muy ortodoxa de ejecutar inversión pública, tal y como lo recomiendan los manuales, incluso los más neoclásicos, al más claro estilo de los Chicago boys chilenos, sobre la formulación y evaluación de



---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

proyectos.

Y prescribe el citado cuerpo regulatorio que esta primera fase finaliza cuando se autoriza la puesta en servicio provisional de las obras del Sistema AeroMetro, en donde la oficina técnica que se menciona supra debiera estar funcionando con personal independiente y de una calidad técnica excepcional.

Imaginamos que los altos decisores de la municipalidad capitalina justifican en el articulado esta idea de unir factibilidad y construcción al hecho de que las especificaciones técnicas están muy bien trazadas en las bases de licitación y en el contrato respectivo; sin embargo, ello no es suficiente a nuestro juicio, para concluir que en un sistema de inversión pública los operadores de tecnología y los constructores implementadores debieran ser personajes diferentes de los formuladores del proyecto y, por supuesto, de los supervisores.

En diversas municipalidades del país, como ha sido el caso incluso criminal de Chinautla, se ha evidenciado por el Ministerio Público y las cortes del país que todos los actores son la misma cosa, constituyendo así una *melange* de intereses coludidos.

Es por ello que, incluso por temas de transparencia, la tecnocracia tiene su caja de herramientas que debe irse consolidando a raíz de corregir numerosas desviaciones que derivan en extracciones impunes al bolsillo del consumidor necesitado, en este caso de movilidad urbana.

El Artículo 17 prevé, asimismo, una serie de inconvenientes y modificaciones que ocurran durante las actividades del diseño ingenieril, siendo vitales aquí las relaciones entre el conglomerado concesionario y la denominada en el reglamento: *Inspección* que, intuimos, se refiere a la oficina bien formada e independiente, con modernas herramientas tecnológicas, con un máximo de nueve individuos.

No pretendemos aquí efectuar un acucioso y extenso análisis formal del reglamento, más bien es una primera aproximación a un proyecto de coyuntura que debe estudiarse, para replicarse o corregirse, que entendemos resulta controversial a raíz del análisis de expertos independientes e investigadores de la Universidad de San Carlos, del Colegio de Arquitectos y otros centros de la comunidad epistémica vinculada a los proyectos y la inversión pública

---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

y la privada, y especialmente al tema de planificación urbana.

Lo cierto es que los veinticinco años de concesión inician con una factibilidad que no se tiene aún madurada, y luego vienen las fases de: operación, explotación, administración, mantenimiento, conservación y mejoras para el mantenimiento eficaz y la prestación eficiente de los servicios del Sistema AeroMetro, así como la finalización y liquidación de la concesión y sus fases posteriores.

A raíz de estas últimas fases, nuestra experiencia en la intervención de FEGUA durante el gobierno de Ramiro De León Carpio, nos indica que las fases terminales de concesión son determinantes en términos de inspección y mantenimiento, dado que la formulación de proyectos de inversión en un mundo ligado con la cuarta revolución industrial debe prever adecuadamente los ciclos de vida de industrias y empresas, teniendo en cuenta el vertiginoso desarrollo de nuevas tecnologías.

En el caso de FEGUA, por ejemplo, el régimen de Estrada Cabrera le otorgó a la IRCA una concesión por 50 años, que en el gobierno del general Carlos Arana finalizó con un equipo com-

pletamente vetusto y obsoleto. La rehabilitación del ferrocarril, aún hoy, enfrenta sus bemoles, cuando el BCIE, contando con la cooperación coreana, se apresta a elaborar una nueva, de tantas factibilidades inciertas, para rehabilitar el ferrocarril de carga, o bien de personas. Incertidumbre derivada de que, por ejemplo, en la propia ruta metropolitana del ferrocarril se han efectuado invasiones y alteraciones al derecho de vía, tanto por pobladores informales como por proyectos corporativos muy bien identificados, tal es el caso de importantes inversiones comerciales en el trayecto de la avenida Petapa, que debieran ser muy bien dictaminadas o impedidas por la Procuraduría General de la Nación.

## La opinión del CEUR y una investigación oportuna

A mediados el año pasado el prolífico investigador del CEUR, Luis Rafael Valladares Vielman publicó el libro *Buses, trenes o cabinas: movilidad y transporte en la ciudad de Guatemala*. El libro es parte de las publicaciones de tal centro de pensamiento carolingio, que se dedica a la investigación científica en el

---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

campo de los problemas del ámbito urbano y regional, con el fin de promover el conocimiento de la realidad nacional. Así es que entre el IPNUSAC, el CEUR y la DIGI se conforma un primer anillo de investigación y relaciones de comunidad epistémica, para entender e interpretar la realidad nacional y la coyuntura, así como brindar y aportar soluciones a la compleja problemática del país.

Valladares acierta al decir que “ha existido un desacoplamiento entre los intereses del urbanista y las soluciones incompletas parciales que se han realizado” (p. 28). Se requiere así de visualizaciones holísticas, siendo el planteamiento teórico-metodológico de lo integral y sistémico el que hemos resaltado siempre al poner en un primer plano el denominado SNIP, con una visión territorial por supuesto.

En el área metropolitana de la ciudad de Guatemala el tema del congestionamiento vehicular se constituye en uno de los grandes dolores de cabeza, que no sólo afecta la productividad del trabajo y del capital, sino la salud de los vecinos, siendo uno de los factores causantes del sedentarismo, la pérdida de sueño, las angustias y males mayores vinculados con el síndrome metabólico. La foto de la calle Martí ilustra esa pesadilla, ya que tal arteria es un lazo conector de primer orden en términos, por ejemplo, del transporte de carga que busca la interconexión, a manera de canal seco entre las costas del Atlántico y el Pacífico, siendo entonces el anillo periférico hasta la entradas hacia la calzada Aguilar Batres una real pesadilla para la movilidad urbana.

Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú

**Fotografía 1.**  
Congestionamiento de la calle  
Martí, hacia el nororiente



Foto Rafael Valladares, op. cit p.35

Nótese ahora en la siguiente foto el peso del transporte pesado en la misma ubicación de calle Martí, en su ingreso desde el nororiente.

**Fotografía 2.**  
Transporte pesado sobre la calle  
Martí



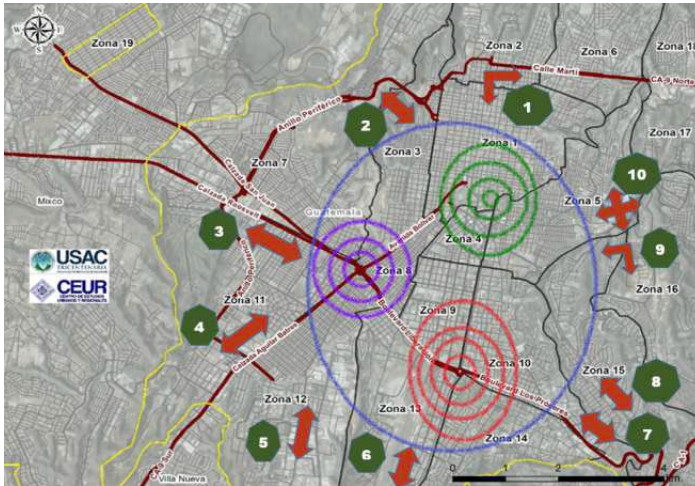
Foto: Rafael Valladares, op. cit. p. 37

Como muy bien lo relata Valladares, en la lucha por un trabajo digno el vecino metropolitano y de sus ciudades dormitorio batalla diariamente por dirigirse a la zona exclusiva de los empleos mejor remunerados, en donde están los cuarteles generales de la actividad financiera, de mercadeo y comercial de los grupos corporativos más importantes del país:

Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú

### Ilustración 1.

### Focalización del área metropolitana de atracción de empleos y movilidad laboral



Fuente: Rafael Valladares, op. cit. p.55.

La investigación citada efectúa comparaciones diversas entre tres opciones sobre las cuales la municipalidad capitalina, ANADIE y algunos proyectos financiados por la cooperación técnica internacional han mostrado algunos avances: trenes, buses y cabinas, siendo estas últimas las correspondientes a la modalidad que aquí focalizamos como AeroMetro.

La escogencia de las opciones depende de diversos factores, entre los cuales están los accidentes geográficos, las características geológicas y de ubicación de los

asentamientos humanos, así como los niveles de ingreso y, en esta etapa especial de la humanidad, la necesidad de evitar el contacto físico y las ordenanzas de jurisdicciones diversas frente a la pandemia.

En el caso de los teleféricos su velocidad promedio, a nivel regional, se ubica en alrededor de 16 Km/hora, bastante inferior a las opciones por tren subterráneo y otras tipo MetroRiel.

En relación con los impactos tarifarios sobre el consumidor, en

---

Edgar Balsells Conde ◀ **Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

las tablas comparativas se muestra que la mayor es la correspondiente al tren pesado, pero éste tiene una mayor durabilidad con respecto a los otros sistemas. Adicionalmente, los trenes y los teleféricos son los que muestran un ciclo de mayor duración de diseño y construcción y precisan de infraestructura especial, en función de variables geológicas, geográficas y topográficas (Valladares, 2020, p. 81).

Ahora bien, acudiendo a la opinión técnica que resulta vital para caracterizar un proyecto, siendo de gran ayuda el estudio que venimos citando, en lo específico al transporte por cabinas se menciona que tal solución ha sido introducida con relativo éxito en geografías como la boliviana, principalmente en la interacción y movilidad entre El Alto boliviano y el área metropolitana de La Paz (fotografía 3).

**Fotografía 3.**

**Línea Roja del Sistema de Teleférico entre El Alto y La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia**



Fuente: Suárez & Serebrisky, 2017, tomada de Valladares, 2020, p. 107.

---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

Pero en espacios que tienen una característica isotrópica (Valladares, 2020, p. 105) —es decir con las mismas propiedades en todas las dimensiones, en los alrededores de la calzada Roosevelt— sin pendientes pronunciadas o barrancos, no resulta recomendable esta modalidad de transporte. Conociendo la topografía del valle del área metropolitana, en la comunicación de asentamientos entre barrancos sería entonces más conveniente el uso del teleférico, más no sobre la Roosevelt.

Otra desventaja que tiene el proyecto que se analiza, aparte de su lento transitar, es que obliga al usuario a trasbordos en un alto nivel de probabilidad, tanto desde los asentamientos dormitorio del occidente, como en el lugar de finalización en donde está planteado un gran centro de interconexión, localizado en la plazuela España, en donde desde hace varios años se vienen observando modificaciones urbanas importantes, como también a lo largo de la 12 calle de la zona 9 capitalina.

Un dictamen concluyente de Valladares, en relación con las características técnicas del proyecto por cabinas amparado en el reglamento que se estudia al principio, asevera que si bien el costo de implementación es más bajo con respecto a los trenes, es en la cantidad de pasajeros, y el tiempo de movilización en donde se observan los mayores inconvenientes.

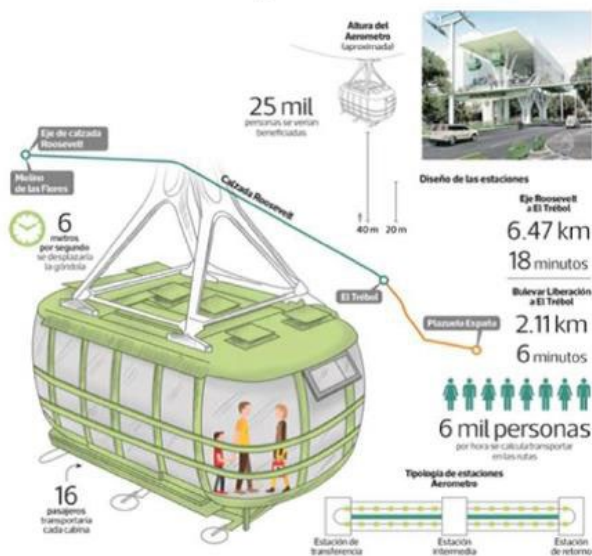
Los números apuntan a una cantidad de traslado de 96 mil personas por día, mientras el Transmetro lo hace con 240 mil y un Metro lo haría con más de medio millón diario. Los costos del pasaje no se tienen claro, pero según las noticias se ubican en alrededor de Q5.00 en un medio que sirve con alta probabilidad para la mayoría de usuarios de alimentador de otros sistemas.

Una ilustración de la cabina del teleférico, promovida en los estudios iniciales de la denominada factibilidad es la siguiente, según la misma fuente utilizada de Valladares:



Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú

## Ilustración 2. Cabina del teleférico



Fuente: Información de la Municipalidad en: <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala-ciudades/comuna-confirma-construccion-del-aerometro-en-la-roosevelt/>

## A manera de conclusión comentada, condimentada con doxa

Como suele suceder con el sistema municipal guatemalteco, en la medida que está comandado por los grandes caciques primeramente metropolitanos y luego secundados por personajes muy conocidos, no precisamente por sus bondades, como los del nororiente y luego los que hoy cercan los territorios costeros y fronterizos desde Moyuta, Ocós

hacia el Usumacinta, entre otros, la obra municipal, si así puede llamársele a los proyectos aislados y sin sentido de planificación territorial, avanza a fuego lento unas veces y otras, como estrella fugaz.

Uno de los pocos fugaces, de características muy propias de la era Arzú es el AeroMetro, que se exhibe hoy a la luz pública en pleno, con la publicación en el *Diario de Centroamérica* del Acuerdo 01-2021, denominado Reglamento del Sistema AeroMetro



---

**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

Fase I. El mismo se publica luego de haberse conocido de fecha reciente el otorgamiento de una concesión, con escaso concurso público, a un conglomerado privado de firmas constructoras inmobiliarias, encabezadas por las de un grupo corporativo de amplia raigambre licorera en su proceso primigenio de acumulación originaria del capital.

Luego de la vigencia del Transmetro, el AeroMetro es un segundo proyecto de *Tu-muni* en las fragmentadas versiones metropolitanas hacia un sistema de transporte colectivo, que hoy también transita por una variable adicional referente a la presencia de una pandemia de gran calado que aún no da visos de aminorarse, y que depende de la efectividad de inmunización que según los expertos llevaría cerca de siete años a nivel global, al ritmo de fabricación y distribución de la vacuna.

Bajo el amparo de reglamentaciones muy generales contenidas en el Código Municipal, sobre las concesiones a operadores de tecnología y constructores, *Tu-muni* ha tomado ventaja de la luna de miel que existió en años previos al fallecimiento de Álvaro Arzú, para la firma de un convenio con

Neto Bran, buscando el transporte de personas vía teleférico entre Molino de las Flores y una estación final en la Plazuela España, que al final de la etapa de construcción del proyecto ya aprobado por el Concejo Municipal se convertirá en un sistema de tránsito y confluencia bastante complejo. Y ello me lleva, luego de la opacidad en el ambiente de discusión pública vecinal a observar los grandes cambios que se vienen haciendo en la Plazuela España, con fondos propios y aportes constitucionales a Tu-muni, desde hace ya varios años, preparando el terreno para el AeroMetro. Así también los cambios a lo largo de la 12 calle de la zona 9.

Mucho que hablar, pero es preciso concluir para escudriñar con mayor detalle más adelante: algo que pongo en duda en el acuerdo es otorgarle al concesionario el diseño definitivo del proyecto (llamados en el acuerdo el desarrollo de estudios y diseño) que condiciona la factibilidad publicada y que tiene aún bajo nivel de maduración. Luego el concesionario se ocupará de todo lo demás. La teoría dice que tales actores deben ser diferentes, y además una tremenda independencia del inspector o supervisor.

---

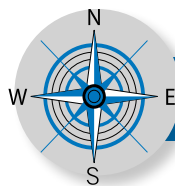
**Edgar Balsells Conde ◀ Un teleférico sobre la Roosevelt: el último proyecto de la era Arzú**

---

**Referencias bibliográficas**

- Balsells, Edgar (2016) "El Estado Fragmentado y sus inspiradores", *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición impresa No. 16, abril/junio de 2016, IPNUSAC, Universidad de San Carlos.
- Fontaine, Ernesto (2008) *Evaluación social de proyectos*. México: Pearson Educación de México S.A.
- Municipalidad de Guatemala (2016) Estudio de Factibilidad para transporte público por cable aéreo en la ciudad de Guatemala, Perfil del proyecto de AeroMetro Guatemala.
- Municipalidad de Guatemala, (2021) Acuerdo 01-2021, *Diario de Centroamérica*, 29 de enero.
- Suárez-Alemán, Ancor & Serebrinsky, Tomas (2017) *¿Los teleféricos como alternativa de transporte público urbano?, ahorro de tiempo en el sistema teleférico urbano más grande del mundo*, La Paz-El Alto. Banco Interamericano de Desarrollo / Departamento de Infraestructura.
- Valladares Vielman, Rafael (2020) *Buses, trenes o cabinas. Movilidad y transporte en la ciudad de Guatemala*. Guatemala: CEUR, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19



## Contrapunto

# Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada

### Resumen

El derecho humano a la salud y la seguridad social se reconoce como garantía esencial a cargo del Estado. El mundo se pone a prueba frente al COVID-19 (coronavirus año 2019), la pandemia que por crisis sanitaria expone las debilidades de los sistemas de salud y seguridad a nivel global. Primero se analizan brevemente las convenciones y recomendaciones emanadas de la Organización Internacional del Trabajo en materia de salud y seguridad social y recomendaciones de asistencia social exigibles desde 1944 a la fecha con una síntesis de su explicación; también se analiza si Guatemala las ha ratificado o no, al igual que Costa Rica por ser el país objeto de comparación. Luego se estudia de forma general la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad que define los alcances de la seguridad social y su exigibilidad ante el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para comprender cómo en aplicación de convenciones internacionales se protege en Guatemala la salud de las personas como derecho humano. Por último, se comparan algunos resultados estadísticos de Guatemala y Costa Rica para revisar la capacidad en el manejo de la COVID-19; y concluir que, la salud se garantiza con la seguridad social universal, la asistencia social debe ser la alternativa gratuita.

### Palabras clave

Salud, seguridad social, previsión social, COVID-19, Guatemala, Costa Rica, Convenio de la Organización Internacional del Trabajo 102, 118, 121, 128, 130, 157, 167, 183, Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo 67, 69, 121, 13, 134, 167, 176, 191, 202

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

### Abstract

The human right to health and social security is recognized as an essential guarantee by the State. The world is being tested against COVID-19 (coronavirus year 2019), the pandemic that due to health crisis exposes the weaknesses of health and safety systems at the global level. First, the conventions and recommendations issued by the International Labour Organization on health and social security and social assistance recommendations required from 1944 to date are briefly discussed with a summary of their explanation; it also examines whether Guatemala has ratified them or not, as well as Costa Rica as the country under comparison. The jurisprudence of the Constitutional Court, which defines the scope of social security and its enforceability before the Guatemalan Institute of Social Security, is then studied in general to understand how the health of people as a human right is protected in Guatemala in application of international conventions. Finally, some statistical results from Guatemala and Costa Rica are compared to review the management capacity of COVID-19; and conclude that health is guaranteed with universal social security, social assistance should be the free alternative.

### Keywords

Health, social security, social security, COVID-19, Guatemala, Costa Rica, International Labour Organization Convention 102, 118, 121, 128, 130, 157, 167, 183, Recommendation of the International Labour Organization 67, 69, 121, 13, 134, 167, 176, 191, 202

## Introducción

COVID-19 se denomina al virus corona descubierto en 2019, que afecta la salud considerada bien público de las personas por el artículo 95 de la Constitución Política de la República de Guatemala. La salud consiste en el bienestar físico, mental y social en cuatro niveles: la prevención, la promoción, la recuperación y la rehabilitación. La salud se debe cubrir mediante seguro social, seguro privado o asistencia social.

En el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala se entiende que seguridad social es

un derecho de los habitantes como función pública (prestado de forma nacional, unitaria y obligatoria).

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

La Corte de Constitucionalidad define seguridad social en la sentencia de fecha 28 de julio de 2011, dictada en expediente de amparo 1734-2011 promovido por el Procurador de los Derechos Humanos contra la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, así:

...el sistema por el que, en cuanto a los trabajadores afiliados se refiere, concreta la prestación de un deber positivo del Estado en el sentido que señala no sólo la normativa constitucional citada sino también la propia del Instituto, por cuanto el artículo 27 de su ley propia le obliga a dar el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieren, que tiene como fin fundamental la prestación de servicios médico hospitalarios conducentes a conservar, prevenir y reestablecer la salud de los habitantes, por medio de una valoración médica que se comprende necesariamente desde el diagnóstico hasta la aplicación del tratamiento que el paciente requiera para su restablecimiento proporcionada en los consultorios y hospitales del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Para este trabajo se trazó como objetivo general, analizar el derecho humano a la salud y la seguridad social, y como objetivos específicos explicar cómo se aplica la salud y seguridad social desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo y comparar los resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19.

Como resultado del estudio se puede afirmar que el derecho a la salud se garantiza con seguridad social universal, pero la Corte de Constitucionalidad la limita a derechohabientes; y como hallazgo que la pandemia COVID-19 pone a prueba los sistemas de salud y los compara para aprender de sus resultados.

Este ensayo se hace útil porque permite concluir que la salud se garantiza al brindar seguridad social universal y sostenible. La previsión social y la seguridad social constituyen sinónimos, según Azañón. La diferencia entre previsión social y seguridad social será el grado de impacto y la previsión social se considera el precedente y la seguridad social. (2008, p.18)

La pregunta que guía la investigación es: ¿Puede la seguridad

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

social garantizar de forma efectiva el derecho humano a la salud de un país? Asimismo, el trabajo es relevante porque analiza las convenciones internacionales y recomendaciones relativas a salud y seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo; la forma como Guatemala y Costa Rica practican la seguridad social y el resultado frente al COVID-19, que permite comparar la eficiencia de los servicios de salud que se prestan.

La principal razón que justifica este trabajo es analizar cómo un país con cobertura total de seguridad social como Costa Rica responde frente a la pandemia de COVID-19 y la comparación de resultados con Guatemala.

La idea central se refiere al derecho humano a la salud desde la garantía de la seguridad social a cargo del Estado desde las convenciones y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

Se abordan temas como, la salud desde la cobertura propuesta por la Organización Internacional del Trabajo a través de seguridad social universal y cómo Guatemala la interpreta y aplica conforme bloque de constitucionalidad y

control de convencionalidad según la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad. En la última parte se analizan las estadísticas y se comparan los resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19.

El autor exhorta a que el lector se empodere de este tema para que advierta la importancia de que todos los países ratifiquen e implementen las convenciones en materia de salud y seguridad social para afrontar cualquier crisis sanitaria como COVID-19; y se debe reflexionar sobre las consecuencias de omitir una cobertura universal lo que constituye violación al derecho humano a la salud.

## Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social: comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19.

### I. El rol de la Organización Internacional del Trabajo en la salud y seguridad social del mundo.

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ **Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19**

La Organización Internacional del Trabajo se crea a partir de la primera guerra mundial en la discusión del Tratado de Paz de Versalles del 28 junio de 1919. No obstante que la Sociedad de las Naciones desaparece, la Organización Internacional del Trabajo de adhiere a la Organización de las Naciones Unidas y en la carta constitutiva reconoce como derecho humano del trabajador la salud y seguridad social.

Destacan como instrumentos originarios de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social, ocho convenios (102, 118, 121, 128, 130, 157, 167 y 183); y nueve recomendaciones (67, 69, 121, 131, 134, 167, 176, 191 y 202); los cuales se desarrollan de forma breve a continuación, para comprender los alcances que se esperan en materia de salud y seguridad social a nivel mundial a partir de las condiciones mínimas y necesarias del trabajador.

**a. Recomendación 67 de la Organización Internacional del Trabajo (1944), sobre la seguridad de los medios de vida.** En la conferencia de Filadelfia surgen las bases de la seguridad social moderna para evitar la miseria y guardar

una vida digna (invalidez, vejez, sobrevivientes o desempleo). Busca proteger los eventos de enfermedad, generar ingreso mientras se reestablece la salud; maternidad digna, por cobertura de licencia remunerada como consecuencia de la gestación; invalidez, pago por incapacidad de trabajar; vejez, prestación al llegar a la edad preestablecida, no menor a sesenta y cinco años; muerte del jefe de familia, se debe generar una pensión para los sobrevivientes; desempleo, una pensión por la situación extraordinaria cuando el empleado permanente pierde su trabajo parcial o totalmente; gastos extraordinarios, prestación que debe percibir por casos especiales de enfermedad, maternidad, invalidez o muerte; daños o heridas generadas por el empleo, la indemnización por traumas u otros sufridos que incluye accidentes desde que la persona sale de su casa y va hacia el trabajo y viceversa, y cuando realiza el mismo. La asistencia social, se establece como responsabilidad de los hijos a los padres cuando no existe derecho a seguridad social; el Estado garantizará una manutención de cuantía suficiente. Se recomienda

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

que la seguridad social sea obligatoria y que el Estado asista socialmente en los demás casos.

**b. Recomendación 69 de la Organización Internacional del Trabajo (1944), sobre la asistencia médica.**

Indica que la salud tiene origen preventivo, para conservar y mejorar la salud; de restablecimiento, para evitar el desarrollo de una enfermedad, aliviar el sufrimiento y recuperar la salud. Se recomienda que se preste a través de seguro social o asistencia médica a niños, mujeres, ancianos y hombre a través de medicina especializada por paciente y enfermedad y de forma ampliada con los servicios de salud afines. Se considera imprescindible que el servicio médico y afín cuente con insumos, equipos de calidad y calificación para la prestación de salud eficiente al beneficiario.

**c. Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (1952), sobre la seguridad social (norma mínima).**

Se desarrollan nueve ramas de seguridad social con normas mínimas para cada una, regula en ochenta y siete artículos las Recomendaciones

67 y 69 de la Organización Internacional del Trabajo. Como anexos se incorporan veintiún actividades económicas con sus diferentes subclasificaciones y se sientan las bases de la seguridad social moderna con características de todos los conceptos de seguridad social y asistencia social que deben ser objeto de protección universal, incorpora conceptos como hijos, cónyuge, viuda, prestación; ratificada por cincuenta y nueve países que incluyen Costa Rica. Guatemala no ratificó.

**d. Convenio 118 de la Organización Internacional del Trabajo (1962), sobre la igualdad de trato en materia de seguridad social.**

Define prestación, subsidio por muerte, refugiado, apátrida. Amplía las coberturas que ya se desarrollan del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo por medio de establecer la subordinación del beneficio; cuenta con veintiún artículos; ratificado por veintiocho países que incluyen a Guatemala. Costa Rica no ratificó.

**e. Recomendación 121 de la Organización Internacional del Trabajo (1964), sobre las prestaciones en caso**



Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ [Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19](#)

**de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.**

Se presenta en quince artículos donde propone definiciones como seguro voluntario para las personas que realizan labores ad-honorem (cooperativas, pequeños negocios, pasantes, etc.); pagarles indemnización y forma de fijarla por accidentes durante el traslado hacia el trabajo, durante el trabajo y como consecuencia del trabajo.

**f. Convenio 121 de la Organización Internacional del Trabajo (1964), sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.** Se establecen en treinta y nueve artículos las prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional sobrevenidos. Como Cuadro I, existe un listado de veintinueve enfermedades; en el Cuadro II los pagos periódicos conforme el tipo de beneficiario; como Anexos se encuentran las clasificaciones de noventa y nueve actividades económicas. Ni Guatemala ni Costa Rica han ratificado esta convención; ratificada por veinticuatro países.

**g. Recomendación 131 de la Organización Internacional del Trabajo (1967), sobre las prestaciones de invalidez, vejes y sobrevivientes.** En veintiséis artículos retoma la importancia de protección social para invalidez, vejez y sobrevivientes (hijos menores y viudas); especialmente cuando el trabajador fuera migrante e incluye parámetros de cálculo de prestaciones, reitera conceptos como hijo, cónyuge, dependiente.

**h. Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo (1967), sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.** Este convenio contiene normas y procedimientos mínimos para garantizar la reclamación de prestaciones para los beneficiarios de seguridad o asistencia social, incorpora recursos y derecho de defensa en caso de denegación de prestaciones reclamadas. Se desarrolla en cincuenta y cuatro artículos donde los anexos definen veintiuna clasificaciones de actividades en noventa y nueve descripciones de profesiones. Guatemala y Costa Rica no ratifican; únicamente diecisiete países.

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

**i. Convenio 130 de la Organización Internacional del Trabajo (1969), sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.**

Se contiene en cuarenta y cinco artículos el desarrollo de este convenio, que incluye la definición de establecimiento industrial; la edad máxima de cobertura a menores hijos hasta quince años, el alcance del término enfermedad como algo mórbido y la asistencia médica como los servicios conexos; también se refiere a los plazos para el cálculo y periodo de prestaciones monetarias. Se definen en los anexos veintidós actividades y noventa y nueve diferentes profesiones. Este convenio se ratifica por dieciséis países entre los cuales destaca Costa Rica, no así Guatemala.

**j. Recomendación 134 de la Organización Internacional del Trabajo (1969), sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.**

Se establecen propuestas para extender el apoyo financiero en casos que la persona tenga empleo ocasional, cuando el beneficiario viva en relación de dependencia del afiliado y con todas las personas económicamente activas (se considera

importante que el ingreso sea por lo menos de dos terceras partes del salario ordinario percibido).

**k. Convenio 157 de la Organización Internacional del Trabajo (1982), sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.**

Este convenio contempla términos como periodo de empleo, periodo de actividad profesional, supervivientes, miembros de familia, apátridas, refugiados, periodos de seguro. Se refuerzan nueve clases de prestaciones de convenciones anteriores (familiares, desempleo, accidentes de trabajo, supervivencia, vejez, invalidez, maternidad, asistencia médica y prestaciones por enfermedad). Las prestaciones se garantizan por plazos y periodos de contribución y la asistencia social opera en el momento en que no existe seguridad social. Este convenio con veintiocho artículos sólo fue ratificado por cuatro países España, Suecia, Filipinas y Kirguistán.

**l. Recomendación 167 de la Organización Internacional del Trabajo (1983), sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.**

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

Se incorporan términos nuevos como fondos de previsión con origen en el ahorro, se genera protección reforzada para los trabajadores migrantes y el comportamiento de los países partes en el traslado, tratamiento y respeto de las culturas, religiones, formas de vida y organización social de los trabajadores migrantes y el derecho a la dignificación laboral con trato respetuoso del origen. Se propone regular los gastos de repatriación segura, desempleo, periodos laborales de protección y permiso de trabajo en el país receptor. Todos los pagos de prestaciones por enfermedad, invalidez o sobrevivientes y de todas las variantes de prestaciones a que tiene derecho el trabajador migrante se deben garantizar por los países partes.

**m. Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo (1988), sobre seguridad y salud en la construcción.** Se aprueba para contar con seguridad social durante todo el proceso de construcción (desde la preparación hasta la conclusión de la obra). Se definen y clasifican todas las obras posibles sobre la tierra, agua o cualquier clase de

superficie; así como debajo de ellas. Se incluyen todas las formas de trabajo asociadas al proceso productivo y en cualquier tipo de actividad relacionada a una construcción hasta finalizarla (camiones, elevadores, andamios, equipo de seguridad, explosiones, incendios, agua, derrumbes, primeros auxilios, residencias para habitar, etc.). En cuarenta y cuatro artículos describe oficios relativos al proceso de construcción. Guatemala ratificó esta convención; Costa Rica, no.

**n. Recomendación 176 de la Organización Internacional del Trabajo (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.** En treinta numerales se desglosa la protección para empleados económicamente activos y el proceso de protección de ingresos por razones de suspensión total o parcial de ingresos por ausencia de trabajo productivo. El desempleo genera protección por acceso a la seguridad social durante plazos específicos para que la persona tenga salud y oportunidad de reintegrarse al grupo productivo.

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

**o. Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo (2000), sobre la protección de la maternidad.**

En veintiún artículos regula los derechos de la madre trabajadora (lactancia, licencia por maternidad con goce de salario, licencia por permiso de enfermedades o padecimientos asociados o no al embarazo, trabajo especial por su condición de gestación, periodo, protección en el empleo y prohibición de discriminar a la madre trabajadora entre otros). Guatemala y Costa Rica no ratificaron este convenio.

**p. Recomendación 191 de la Organización Internacional del Trabajo (2000), sobre la protección de la maternidad.**

Propone en diez numerales legislar y proteger la maternidad mediante el otorgamiento de licencias con goce de salario para periodo pre y posnatal, gastos de parto y emergentes por complicaciones del mismo, cuidado durante el embarazo y posterior al mismo; la protección del riesgo por acordar procesos que resguarden a la madre embarazada y evitar la discriminación de la madre trabajadora o madre embarazada.

**q. a Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (2012), sobre los pisos de protección social.**

En cuatro capítulos y veinticuatro numerales, genera las pautas para establecer y mantener pisos de protección social y cómo se aplicarán para extender la protección a una seguridad universal.

Se ha realizado un breve recorrido en las convenciones y recomendaciones de previsión social y los alcances mínimos esperados en nueve temas coyunturales, indemnización por accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales, seguros por enfermedad, maternidad, pensiones por invalidez, vejez o sobrevivencia (viudedad y/o orfandad), prestaciones a desempleados, asistencia médica para afiliado y familiares; todos de naturaleza obligatoria a nivel mundial como derechos humanos irrenunciables. Todas las recomendaciones se consideran bajo sumisión por haberse discutido en Asamblea General. Guatemala y Costa Rica no ratificaron seis de estas convenciones, pero las legislan y protegen a través de regulación interna, salvo el caso de Guatemala que no protege el desempleo total o parcial.

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

## II. Criterios jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad que definen los alcances de la seguridad social en Guatemala.

Se presentan algunas sentencias de la Corte de Constitucionalidad que ilustran la interpretación, aplicación y alcances prácticos de la seguridad social en Guatemala, y que imponen al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social por control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad, la aplicación del derecho humano a la salud en congruencia con el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El artículo 63 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1945) imponía como obligatoria la seguridad social con protección de invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo (excluía maternidad); y contempló el pago de seguro social a los trabajadores, los patronos y el Estado.

La Constitución Política de Guatemala (1945) en su artículo 63 infiere la creación del Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala (Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social).

La Corte de Constitucionalidad en el expediente de inconstitucionalidad general parcial 910-2008, sentencia de fecha 6 de octubre de 2008, Considerando III, explica los alcances de la previsión social:

...el término previsión social engloba a todos los sistemas, tanto públicos como privados, cuyo objeto fundamental sea crear un fondo de previsión destinado a cubrir las necesidades de las personas en situaciones de precariedad y así garantizar su estabilidad económica para situaciones de jubilación e invalidez. El mismo puede ser proporcionado por los Estados, dirigido a grupos sociales desprotegidos y limitándose a garantizar la supervivencia de los mismos, sin condicionarse su obtención a requisito alguno...

Según la Real Academia Española (2019) seguridad social será el sistema público de prestaciones de carácter asistencial o económico

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

que se preocupa de atender las necesidades originadas por enfermedad, desempleo, vejez y otras.

La sentencia del 17 de abril de 2007 dictada por la Corte de Constitucionalidad, dentro del Expediente de Inconstitucionalidad General Parcial 123-2004, promovido por el Procurador de los Derechos Humanos contra el artículo 128 del Acuerdo 466 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 652 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el Considerando V define seguridad social, así:

La seguridad social se concibe como un sistema que propende a diversas finalidades: la cobertura de la salud en el territorio nacional por medio de la prestación de servicios médicos o quirúrgicos preventivos o curativos (con inclusión de servicios hospitalarios y terapéuticos), en caso de enfermedades generales, enfermedades profesionales o accidentes de trabajo; asistencia en maternidad; asistencia económica en los casos de invalidez,

orfandad, viudedad o vejez; asistencia económica en los casos de fallecimiento de los afiliados al régimen (gastos de inhumación), y otros. Con el propósito de cumplir esas finalidades, dicho sistema se estructura sobre una base financiera de carácter especial, por cuanto que la percepción de recursos se realiza, primordialmente, por vía de la aportación dineraria a la que están obligados a pagar, en la primera etapa del régimen, que transcurre actualmente, los patronos, los trabajadores y el Estado, conforme las cuotas proporcionales que regula el Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; ello de acuerdo con las previsiones contenidas en los artículos 38 al 41 del citado Decreto.

Dentro de los principios que inspiran la seguridad social, Gehlert enuncia: Universalidad, porque todos deben tener acceso a ella; solidaridad, hacer propios los problemas de los demás; de integridad y suficiencia, concebir todas contingencias existentes; expansividad o progresividad (perfectibilidad), se establecen metas continuas; unidad, siste-

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

matizada en forma coordinada; eficacia, cobertura con calidad y cantidad suficiente; subsidiariedad, el gobierno coordina ese esfuerzo de bien común; obligatoriedad y equidad en la distribución del costo, régimen unitario y obligatorio de seguridad social. (2017, p.1).

Todos los principios se concatenan con los artículos 94 y 95 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985) que indican que la salud es un bien público de obligatoria responsabilidad para el Estado y se debe prestar a todos los habitantes.

La autora Dell, presenta una clasificación temática de fallos de la Corte de Constitucionalidad, de la siguiente forma: a) Negación de un fármaco requerido por el paciente; b) Solicitud de extender cobertura a beneficiario menor de edad; c) Obligación de incluir un medicamento al listado básico por orden de tribunal constitucional; d) El otorgamiento de protección de vejez; e) Otorgar protección de sobrevivencia; f) Omisión de resolver en plazo razonable y establecido en ley; g) Obligación de proporcionar cobertura a un mayor de 18 años; y h) Obligación de prestar asistencia mientras no se esclarezca si la persona tiene o no

calidad de afiliado (2016-2017, p.2). Esta categorización permite estudiar la implementación de la seguridad social en Guatemala conforme la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad.

Del estudio de la doctrina legal conforme el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (1985); y por aplicación de control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad (artículos 44 y 46 constitucionales que privilegian aplicar y confrontar los tratados internacionales en materia de derechos humanos contra el derecho interno), la autora de este ensayo identifica como novena categoría: i) Obligación de prestar asistencia y medicamentos pasadas las 52 semanas de suspensión; por lo que, de forma sucinta se exponen nueve temas sobre alcances de la seguridad social en Guatemala.

#### **a) Negación de un fármaco requerido por el paciente.**

La sentencia dictada dentro del expediente de amparo 2082-2017 de la Corte de Constitucionalidad de fecha 15 de enero de 2018, (acción promovida por Silvia Leticia Quiñonez Salas en contra de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

Social por amenaza de proporcionar medicamento específico para enfermedad crónica); estima violentados los artículos 3, 93, 95 y 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 4º, numeral 1), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6º, numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad, artículos 44 y 46 constitucionales). Se confirma la sentencia apelada y se ordena proveer al denunciante del medicamento y hospitalización para garantizar su salud bajo control de médico especialista.

**b) Solicitud de extender cobertura a beneficiario menor de edad.** Dentro del expediente 3373-2013 de la sentencia de amparo dictada por la Corte de Constitucionalidad el 17 de octubre de 2013 (promovido por el Procurador de los Derechos Humanos en contra de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social), se requiere dar cobertura a un menor de edad que ha sobrepasado

la edad máxima para ser beneficiario del afiliado; el Tribunal de Amparo se fundamenta en los artículos 4º, numeral 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6º, numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad, artículos 44 y 46 constitucionales); y se otorga protección constitucional parcial; que la Corte de Constitucionalidad modifica en total y en su Considerando III cita la jurisprudencia sentada con base en los expedientes 1816-2010; 3913-2009 y 4390-2010, y ordena al Estado garantizar la salud física, mental y social con fundamento en los artículos constitucionales 93, 94, 95 y 100; impone al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social la responsabilidad de prestar seguridad social sin límite de tiempo.

**c) Obligación de incluir un medicamento al listado básico por orden de tribunal constitucional.** En el expediente 3489-2012 de la Corte de Constitucio-



Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

nalidad (Procurador de los Derechos Humanos contra la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) se exige incluir un medicamento específico de enfermedad catastrófica de marca, porque se provee otro análogo que sí obra en listado básico. Se cita como precedente el expediente 981-2012 de fecha 12 de septiembre de 2012. La Corte de Constitucionalidad deniega el amparo porque el medicamento que se provee sin ser de marca cuenta con eficacia, calidad y seguridad terapéutica conforme los estándares internacionales. Hay apartamiento de jurisprudencia constitucional de los expedientes Amparo 3683-2009, sentencia del 6 de abril de 2010; Amparo 4215-2010, sentencia del 26 de enero de 2011; y Amparo 981-2012, sentencia de fecha 12 de septiembre de 2012; (donde se obliga al seguro social a comprar a determinada casa farmacéutica un medicamento de marca).

**d) Otorgamiento de protección de vejez.** Se estudian las acciones constitucionales que plantea el Instituto Guatemalteco de Seguridad

Social con la finalidad de modificar lo ordenado por los tribunales de trabajo y previsión social que mandan a pensionar al afiliado que para el seguro social no califica. La Corte de Constitucionalidad es conteste al denegar la protección constitucional porque la previsión social se considera un estatus mínimo garantizado en el artículo 102 literal r) de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985); y, por lo tanto, no puede denegarse la cobertura a la persona que ha llegado a la edad establecida. La Corte de Constitucionalidad dentro del expediente de amparo 3783-2012 de fecha 23 de agosto de 2013, enuncia la jurisprudencia según el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, al citar los expedientes 1695-2010, 2628-2009 y 842-2010; y deniega la protección requerida por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

**e) Otorgar protección de sobrevivencia.** Se ha establecido a través de las sentencias de la Corte de Constitucionalidad que se privilegia el otorgar trámite a los recursos relativos

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

a solicitudes de sobrevivencia requeridas por los beneficiarios de los afiliados (viudedad u orfandad). A este respecto, se cita la sentencia del 1 de julio de 2020, dictada dentro del expediente de Amparo 5756-2018, promovido por Ana Romelia Bosh Ajcú contra el Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a consecuencia que equivoca la vía recursiva y pierde su derecho a reclamar por viudedad como beneficiario de afiliado fallecido. La Corte de Constitucionalidad ha sido conteste en este sentido de otorgar cobertura a los sobrevivientes y viabilizar los recursos para no vulnerar el derecho a la pensión.

**f) Omisión de resolver en plazo razonable y establecido en ley.** Dentro de la jurisprudencia que se ha estudiado, se cita la sentencia de amparo dictada dentro del expediente 1420-2013 de fecha 16 de octubre de 2013 de la Corte de Constitucionalidad, acción promovida por Edgar Francisco De León Morales en contra la Oficina Nacional de Servicio Civil y de la Junta Nacional del Servicio Civil; por el plazo excesivo sin respuesta

a la gestión realizada y que perjudica los derechos del pensionado. Se considera violación permanente mientras no se responde la petición, tal y como cita en su Considerando III, se cita la sentencia del 21 de junio de 2012, dictada dentro del expediente 1555-2012; por lo que ordena a la autoridad resolver en plazo razonable para no incurrir en responsabilidad.

**g) Obligación de proporcionar cobertura a un mayor de 18 años.** Dell indica que hay jurisprudencia originaria de tres sentencias de la Corte de Constitucionalidad dictadas dentro de los expedientes 1896-2012, 668-2013 y 3373-2013, donde se consideran vulnerados los artículos 3, 93, 95, 100 de la Constitución Política de la República; 4, numeral 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6 numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad, artículos 44 y 46 constitucionales). En los casos en que, por razones legales, la seguridad social

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

no puede cubrir la asistencia médica, medicamentos y procedimientos fuera de un plazo especificado; el Instituto deberá hacer el traslado oportuno al sistema de asistencia social público, donde a través de los hospitales nacionales existan equipos, medicamentos, terapias indispensables y se garantice la salud de la persona por tratamiento ininterrumpido; de modo tal que, no se quede sin cobertura ninguna persona. (2016-2017, p.7).

**h) Obligación de prestar asistencia mientras no se esclarezca si la persona tiene o no calidad de afiliado.**

Cuando un afiliado no alcanza las primas de cotización que le garantizan la prestación del servicio médico, procedimientos o medicamentos para prevenir, curar o reestablecer su salud, frente a la duda; se debe prestar el servicio por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El punto de vista se sostiene conforme la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad citada por Dell, en la que hace referencia a los expedientes 4111-2009, 3750-2012 y 2266-2014, por lo que la persona humana no puede bajo ningún punto

de vista ser desatendida y la omisión conllevará responsabilidades civiles, penales y administrativas para el funcionario de salud o asistencia social que incumpla tal precepto. (2016-2017, p.7).

**i) Obligación de prestar asistencia y medicamentos pasadas las cincuenta y dos semanas de suspensión.**

La Corte de Constitucionalidad cita como fundamento de este postulado los Artículos 3°, 93, 95 y 100 de la Constitución; 4, numeral 1) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 6, numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad, artículos 44 y 46 constitucionales); expediente de amparo 2829-2016 de fecha 22 de mayo de 2017, acción promovida por María Gabriela Vacarro Bargeles en contra del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; donde se discute que una paciente que se diagnostica de una enfermedad sobrevenida que obliga a internación y medicamento intravenoso con

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

supervisión médica pero fuera del plazo máximo de cincuenta y dos semanas que tiene la regulación de seguridad social, dejara al derechohabiente en indefensión aún con calidad de afiliada y a quien se le dará de alta por haber llegado al plazo máximo de hospitalización de enfermedad y maternidad según el artículo 13 del Acuerdo 410 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sin haber recuperado su salud. La protección constitucional fue otorgada de forma plena en la sentencia definitiva.

#### j) Comentarios asociados.

Con el anterior análisis de las sentencias de la Corte de Constitucionalidad se puede comprender la aplicación de la seguridad social en Guatemala desde el bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad (artículos constitucionales 44 y 46, en concordancia con la doctrina legal sentada con base en el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad).

Se destaca que, aunque el artículo 100 constitucional mencione que la seguridad social es universal, la Corte de Constitucionalidad la

limita a los afiliados y sus beneficiarios.

Si el afiliado supera las condiciones para la prestación del servicio pasará por imperativo de jurisprudencia constitucional a gozar de asistencia social gratuita a cargo del Estado.

La salud como bien público se debe prestar por el Estado a través del seguro social o en todo caso por las instituciones de gobierno y bajo asistencia social. También se hace necesario reiterar que la previsión social se considera el embrión de la seguridad social que es la forma máxima e ideal del servicio y la meta que deberá alcanzar la previsión social.

### III. Comparación de algunos resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19.

Este ensayo de naturaleza jurídica compara la eficiencia del sistema de salud (seguro social o asistencia social) que se pone a prueba por la pandemia del coronavirus descubierto en el año 2019, de allí que se le conoce como COVID-19.

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

La Organización Mundial de la Salud en su página web (2020) define COVID-19 como la enfermedad infecciosa que se causa por el coronavirus de reciente descubrimiento; este nuevo virus y la enfermedad que provoca se desconocen antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019; COVID-19 se considera una pandemia mundial.

Dentro de la página web de la Organización Mundial de la Salud (2020) se presenta la siguiente explicación sobre la sintomatología de la COVID-19:

Los síntomas más habituales de la COVID-19 son la fiebre, la tos seca y el cansancio. Otros síntomas menos frecuentes que afectan a algunos pacientes son los dolores y molestias, la congestión nasal, el dolor de cabeza, la conjuntivitis, el dolor de garganta, la diarrea, la pérdida del gusto o el olfato y las erupciones cutáneas o cambios de color en los dedos de las manos o los pies. Estos síntomas suelen ser leves y comienzan gradualmente. Algunas de las personas infectadas solo presentan síntomas levísimos.

La mayoría de las personas (alrededor del 80%) se recuperan de la enfermedad sin necesidad de tratamiento hospitalario. Alrededor de 1 de cada 5 personas que contraen la COVID-19 acaba presentando un cuadro grave y experimenta dificultades para respirar. Las personas mayores y las que padecen afecciones médicas previas como hipertensión arterial, problemas cardíacos o pulmonares, diabetes o cáncer tienen más probabilidades de presentar cuadros graves. Sin embargo, cualquier persona puede contraer la COVID-19 y caer gravemente enferma. Las personas de cualquier edad que tengan fiebre o tos y además respiren con dificultad, sientan dolor u opresión en el pecho o tengan dificultades para hablar o moverse deben solicitar atención médica inmediatamente. Si es posible, se recomienda llamar primero al profesional sanitario o centro médico para que estos remitan al paciente al establecimiento sanitario adecuado.

Cualquier persona, con o sin cuadros crónicos de salud puede sufrir contagio de COVID-19 y se puede complicar su cuadro de

Ilse Magalia Alvarez ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación  
Ortiz de Espada de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

salud de modo tal que necesite atención médica, equipo e insumos hospitalarios especializados con medicamentos de alto costo. De allí que el manejo de la pandemia en prevención, control y erradicación depende del funcionamiento y organización del sistema nacional de salud de cada país. De forma general se estudiará la Caja de Seguro Social de Costa Rica y el sistema de salud mixto de Guatemala que funciona con asistencia social y seguridad social combinados; cuando el segundo (seguridad social) no aplica porque la persona no es afiliada, se debe atender de inmediato a la persona en el sistema nacional con asistencia social.

El ensayo compara resultados obtenidos de estadística mundial, para poder establecer los niveles de asertividad de un sistema de seguridad social universal (caso Costa Rica), versus un sistema de salud mixto (Guatemala) de seguridad social (por aportaciones) que en su ausencia se complementa con asistencia social (gratuita).

Se hace un breve recorrido del sistema de salud de Guatemala y Costa Rica, para destacar los factores detonantes que se ponen a prueba en la pandemia

COVID-19 conforme la realidad de cada país. Se espera generar un despertar de conciencia y la reacción positiva para transformar la realidad guatemalteca.

Se compara información de marcadores utilizados para inversión internacional: Posición geográfica y demografía, educación, salud, seguridad, ingreso per cápita, el índice de desarrollo humano. Para culminar con la comparación estadística de resultados de Guatemala y Costa Rica en el manejo de la COVID-19; y posteriormente se presentan las reflexiones finales con énfasis de las estadísticas investigadas.

Se hace uso de la página web de Expansión/Datosmacro.com (2020); con fuentes confiables de información que se origina de plataformas oficiales; las sumas presentadas se cuantifican en euros con tipo de cambio Q7.7823 por un euro al 15 de noviembre de 2020.

**a. Posición geográfica y demografía.** Guatemala cuenta con una extensión de 108,890 kilómetros cuadrados de territorio; con una población 17,263,000 habitantes. Ocupa la posición 67 de 196 en relación a población

Ilse Magalia Alvarez ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación  
Ortiz de Espada de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

mundial con 159 habitantes por kilómetro cuadrado; puesto 59 de 96 de estadística mundial de envejecimiento.

Por su parte, Costa Rica tiene una extensión de 51,100 kilómetros cuadrados de territorio; una población de 5,022,000 millones de habitantes; ocupa la posición 121 de 196 en población mundial con una densidad poblacional de 98 habitantes por kilómetro cuadrado; la estadística global de envejecimiento, puesto 28 de 96.

**Comentarios:** Costa Rica con menos de una tercera parte de población que Guatemala, tiene casi la mitad de la extensión territorial con un índice global de envejecimiento que ofrece calidad de vida a las personas de la tercera edad (la estadística de envejecimiento refleja las personas mayores que no gozan de bienestar ni beneficios).

**b. Educación.** La inversión en educación para el año 2018 en Guatemala es de 113 euros por persona al año (Q879.40). La inversión en educación para Costa Rica durante el año 2018 fue de 717 euros por persona (Q5,579.91).

**Comentario:** Costa Rica invierte con la mitad de población siete

veces más en educación que Guatemala (catorce veces más sería la inversión real).

**c. Salud.** Guatemala presenta una esperanza de vida de 74.06 años al 2018; con un gasto público para salud de 82 euros por persona para el año 2017, (Q638.15); refleja un índice positivo de 4.74 % de mortalidad al año 2018, versus una natalidad de 24.56 % en el mismo año.

La esperanza de vida en Costa Rica es de 80.1 años al 2018; su gasto público en salud por habitante equivale a 564 euros (Q4,389.22) por persona para el año 2018; el índice de mortalidad en Costa Rica es del 5.08 % al 2018, y su natalidad de 13.97 % al 2018.

**Comentarios:** Costa Rica tiene casi 8% más de promedio de vida que Guatemala, invierte siete veces más en salud, con mortalidad similar, pero tasa de natalidad a menos de la mitad que Guatemala, donde crece desordenada la demografía.

**d. Seguridad.** Al 2017 los homicidios por cada cien mil habitantes en Guatemala se contabilizan en 26.10; ocupa en 2018 la posición 144 en el índice de percepción de

Ilse Magalia Alvarez ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación  
Ortiz de Espada de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

corrupción porque de 100 puntos obtuvo 27 puntos; la corrupción se estima más alta a lo interno del país.

Los homicidios por cada cien mil habitantes en Costa Rica reflejan 12.30; y se encuentra en el puesto 48 de índice de percepción de corrupción entre de 180 países analizados en 2018 con 56 puntos sobre 100.

**Comentarios:** Costa Rica casi 100 posiciones arriba que Guatemala en percepción de corrupción; con 60 % menos homicidios que Guatemala, genera confianza extranjera y nacional su sistema de bienestar; el guatemalteco percibe corrupción en su entorno.

**e. Ingreso per cápita.** Guatemala presenta en 2018 un ingreso de 3,848 euros por persona (Q29,946.29) con un nivel de vida muy bajo (posición 109 de 196 a nivel mundial); el salario mínimo es 229.4 euros en 2013 (Q1,785.26) con posición mundial de 100 en mercado laboral al 2017. Guatemala es la economía 71 por volumen de producto interno bruto; en innovación cuenta con 25.51 puntos y se finca en el puesto 102 para el 2018; en competitividad con 53.52 puntos en 2019 ocupa la posición 98.

Costa Rica se sitúa como la economía 76 del mundo por volumen de producto interno bruto. El ingreso anual por persona se fija en 10,988 euros (Q85,589.74). El salario mínimo para el año 2019 en Costa Rica asciende a 447.2 euros (Q3,480.24); para 2018 la innovación cuenta con 35.72 puntos y ocupa el puesto 54 y en 2019 la competitividad se fija con 62.01 puntos en el puesto 62.

**Comentario:** La macroeconomía de Guatemala se cotiza mejor, pero el índice de competitividad e innovación se supera casi en el doble por Costa Rica, al igual que el ingreso por persona (tres veces más alto en Costa Rica)

**f. Índice de desarrollo humano.**

Guatemala tiene evaluación de mala calidad de vida para los guatemaltecos; al 2017 refleja un índice de desarrollo humano de 0,650; cuenta con la posición 98 de 190 en la medición mundial de hacer negocios (traducción libre); la brecha de género se mide en 66.8 % y ocupa la posición 107 de 149 países estudiados en el 2018.

Costa Rica ocupa la posición 63 en el índice de desarrollo humano con índice de 0,794; puesto 67



Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

de 190 en la escala mundial de hacer negocios (traducción libre); la brecha de género es del 74.9 % con ello ocupa el puesto 22 para el 2018 a nivel mundial de 149 países bajo estudio.

**Comentarios:** Costa Rica obra en países en vías de desarrollo y Guatemala no alcanza ninguna meta del milenio.

**g. Comparación estadística de resultados de Guatemala y Costa Rica en el manejo de la COVID-19.** Guatemala presenta al 11 de noviembre de 2020 una población de 102,643 personas recuperadas; 3,845 personas muertas; 222.73 personas muertas por millón de habitantes; y 112,811 casos de COVID-19 diagnosticados.

Costa Rica al 11 de noviembre de 2020 refleja 73,509 personas recuperadas; 1,513 personas muertas; 301.27 personas muertas por millón de habitantes; y 119,768 personas diagnosticadas de COVID-19.

No obstante, la estadística pareciera reflejar que un país con menor inversión social (caso Guatemala) puede presentar mejores resultados en el manejo de COVID-19 que Costa Rica con

el 95% de cobertura de salud, las reflexiones finales explican estas aparentes cifras positivas.

**h. Reflexiones finales.** Se hace necesario destacar que la salud es un bien público que conlleva el bienestar físico, mental y social tal y como lo establecen los artículos 94 y 95 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985).

Costa Rica dice, Villalobos (s.f.), cuenta con seguridad social protegida conforme el artículo 73 de la Constitución Política de Costa Rica (invalides, vejez, sobrevivencia, maternidad y enfermedad); la cual también en su artículo 177 fija la universalidad del servicio y la estandarización y protección de seguro familiar. La Caja Costarricense del Seguro Social fue creada en 1941 e integra de forma coordinada a todas las instituciones que prestan servicios de salud (Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros, Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, Instituto de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud); con un sistema coordinado preventivo-curativo y de rehabilitación que cubre al 95 % de la población costarricense. Es el segundo país

Ilse Magalia Alvarez ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación  
Ortiz de Espada de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

de América Latina con la tasa más baja de mortalidad infantil y con la mayor tasa de esperanza de vida a nivel mundial según la investigación realizada por el Foro Económico Mundial para el año 2012 al 2013. Según el informe presentado por Villalobos (sin fecha), para el 2011 se invertían Q6325.00 por persona en salud (10.9 % del producto interno bruto del país en el 2011).

Guatemala a partir de la Constitución Política de Guatemala (1945) reconoce la seguridad social e impulsa el Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En la Constitución (1945), el artículo 58 numeral 14 se desarrolla como principio que rige el derecho del trabajo, la seguridad social, así "14. Las medidas de asistencia y de previsión social necesarias para los trabajadores." El artículo 63 de la misma Constitución, refiere que el seguro social es obligatorio, lo que le otorga carácter de universal y que una legislación regulará su extensión, forma y vigencia; comprenderá como mínimo la aseguranza en temas de invalidez, vejes, muerte, enfermedad y accidentes (excluye la maternidad

y fija aportes del Estado, obreros y patronos).

El Congreso de la República de Guatemala, mediante el Decreto 295 aprueba la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, vigente hasta nuestros días y que actualmente empalma con el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985).

Sobre el análisis histórico-legal, se puede establecer que si Guatemala conoce que sólo el 15 % de la población tendrá cobertura por seguridad social y el otro 85% deberá ir a la asistencia social del Estado, frente a la pandemia COVID-19 la salud mental y social se ve seriamente afectada, porque al no contar con seguro privado, se accederá a un sistema que ha invertido únicamente Q638.15 para el año 2017 por persona en salud, versus Costa Rica que cubre el 95 % de la población con una inversión por persona de Q4,389.22 para el año 2018.

Se debe comparar el seguro social universal de Costa Rica que influye en la calificación del índice de desarrollo humano, género, violencia, educación y servicios de salud; versus un seguro social que cubre afiliados al 15% y un

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

sistema de asistencia social que cubre al resto de la población que no cuente con seguro social o privado, con altos niveles de corrupción, brecha de género, baja inversión en seguridad, educación y salud y con una percepción de corrupción interna más alta que la de medición internacional que ya se hace muy preocupante.

Los servicios que presta el Estado, se pagan con carga impositiva. Costa Rica tiene 13% de Impuesto al Valor Agregado al 2006, y la máxima tasa tributaria es 25 % al 2020. Guatemala presenta una carga impositiva directa de 7 % de Impuesto sobre la Renta; y 12 % de Impuesto al Valor Agregado al 2020 (indirecta y se puede compensar).

El marcador de competitividad que se presenta se realiza en el año 2019 por el Foro Económico Mundial. El índice mundial de innovación se mide por desarrollo e inversión en ciencia y tecnología. La brecha de género se establece de la distancia porcentual que debe ser mínima para el trato igualitario de hombres y mujeres; Guatemala tiene medición negativa en todos.

De la página web Statista, se obtiene el dato que Guatemala ha realizado al 11 de septiembre

de 2020; 270,040 pruebas para COVID-19 (1.56 % de su población); mientras que, a la misma fecha, Costa Rica realiza 175,050 pruebas COVID-19 (3.49 % de su población).

Al 11 de noviembre de 2020, Guatemala había diagnosticado 112,811 casos de COVID-19, su tasa de mortalidad 222.73 personas muertas por millón de habitantes. En el mismo momento, Costa Rica diagnostica 119,768 personas con COVID-19 positivo, con tasa mortalidad 301.27 por cada millón de habitantes. Costa Rica casi triplica a Guatemala en el número de pruebas de diagnóstico para COVID-19.

Si la matemática funciona de forma perfecta y la proporción se mantuviera, los contagios de Guatemala serían diagnosticados en casi el triple de las cifras actuales. Esta idea parece coherente con la publicación que cuestiona el número de muertes por COVID-19 en Guatemala. Slowing (2020, 12 de octubre) en entrevista con Hola News indica que la diferencia en números se debe a que las muertes ocurren fuera del sistema de salud que no es universal. En el mismo sentido Ríos, R. (2020, 10 de agosto) en reportaje en línea para el Periódico

Ilse Magalia Alvarez ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19  
Ortiz de Espada

indica que al entrevistar a los médicos se establece que el subregistro de muertes puede relacionarse con que la tercera causa de muerte asociada donde se debe indicar que la neumonía o deficiencia respiratoria tiene origen en COVID-19, no se completa; por ello la muerte del paciente no se asocia al padecimiento real.

## Conclusiones

1. Costa Rica con la mitad del territorio y menos de la tercera parte de población, invierte siete veces más en salud que Guatemala, con 95 % de cobertura universal de seguridad social cuenta con recursos para afrontar la pandemia Covid-19; Guatemala carece de un sistema de salud para afrontar de igual forma la pandemia.
2. Guatemala puede tener subregistros de casos COVID-19 porque analiza 1.56 % de su población mientras que Costa Rica en el mismo periodo corre pruebas al 3.49 % de su población; lo que significa que al igualar porcentajes de diagnósticos podría alcanzar el triple de la cifra actual, tanto en contagios como en muertes; incongruencia que encuentra justificación por la falta de

completar la tercera causa de muerte en los certificados de defunción del Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala y por la ausencia de servicio de salud universal que centralice la información.

3. Guatemala omite ratificar seis convenciones y regular la prestación por desempleo, sin otorgar cobertura de seguridad social universal y obligatoria y con un servicio de asistencia social deficiente. Costa Rica cumple las Convenciones y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo al otorgar cobertura de seguro social universal.
4. La jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad por bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad aplica los alcances de la seguridad social en Guatemala e impone la asistencia social gratuita a cargo del Estado.

## Recomendaciones

1. Se requiere de forma urgente actualizar las leyes de Guatemala para ampliar la cobertura de salud a un sistema de seguro universal y progresivo, con participa-

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

ción obligatoria del Estado, trabajadores y patronos.

2. Guatemala debe elevar al 11 % del producto interno bruto, la inversión en salud para lograr cubrir los requerimientos de la población de forma más efectiva.

3. Se debe exigir a los médicos completar la tercera causa de muerte en los certificados de defunción, especialmente la asociada a COVID-19 para que la estadística que se presenta a la población refleje el manejo real de la pandemia.

4. Guatemala tiene que elevar al triple el número de pruebas de COVID-19 y centralizar la información con el objeto de llevar una estadística real para el manejo de la pandemia.

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1945, 11 de marzo). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Diario de Centroamérica.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1985, 3 de junio). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Diario de Centro América.

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985, 3 de junio). *Decreto 1-86. Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*. Diario de Centro América.
- Congreso de la República de Guatemala. (1945, 16 de junio). Decreto 1441. Código de Trabajo. Diario de Centro América.
- Congreso de la República de Guatemala. (1946, 30 de octubre). *Decreto 295. Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*. Diario de Centro América.
- Corte de Constitucionalidad. (2007, 17 de abril). *Inconstitucionalidad General Parcial Expediente 123-2004*. (Procurador de los Derechos Humanos contra la vigencia del artículo 128 del Acuerdo 466 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 652 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2010, 6 de abril). *Amparo 3683-2009*. (Procurador de los Derechos Humanos en contra de Junta Directiva Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

- Corte de Constitucionalidad. (2010, 6 de abril). *Inconstitucionalidad General Parcial 910-2008*. (Oscar Ruperto Cruz Oliva, Mercedes Adolfo Blanco Mateo y Mario Daniel García Castellanos contra los siguientes preceptos del Reglamento de Prestaciones del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2011, 26 de enero). *Amparo 4215-2010*. (Juan Antonio Valdés Gómez en contra de Junta Directiva Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2011, 28 de julio). *Amparo 1734-2011*. (Procurador de los Derechos Humanos en contra de Junta Directiva Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2012, 12 de septiembre). *Amparo 981-2012*. (Procurador de los Derechos Humanos en contra de Junta Directiva Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2013, 12 de junio). *Amparo 3489-2012*. (Procurador de los Derechos Humanos en contra de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2013, 12 de junio). *Amparo 3783-2012*. (Procurador de los Derechos Humanos en contra de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2013, 16 de octubre). *Amparo 1420-2013*. (Edgar Francisco De León Morales contra la Oficina Nacional de Servicio Civil y de la Junta Nacional del Servicio Civil). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2013, 23 de agosto). *Amparo 3373-2013*. (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social contra lo resuelto por la Sala Cuarta de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2017, 22 de mayo). *Amparo 2829-2016*. (María Gabriela Vacarro Bargeles en contra del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2018, 15 de enero). *Amparo 2082-2017*. (Silvia Leticia Quiñónez Salas en contra de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

- Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
- Corte de Constitucionalidad. (2020, 1 de julio). *Amparo 5756-2018*. (Ana Romelia Bosh Ajcú contra el Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). <https://jurisprudencia.cc.gob.gt/portal/TextoLibre.aspx>
  - Dell, F. (2016-2017). *Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad en el planteamiento de acciones con relación a la aplicación del Régimen de Seguridad Social*. Revista Jurídica 2016-2017. Organismo Judicial. <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20revista%20juridica/Revista%20Juridica%2016-17/articulos/01%20Jurisprudencia%20CC.pdf>
  - Gehlert, C. (2017, 4 de diciembre). *La Seguridad Social en Guatemala*. <https://www.deguate.com/artman/publish/sociedad-articulos/seguridad-social-en-guatemala.shtml>
  - Hola News. (2020, 12 de octubre). *Guatemala registró 6.799 muertes arriba del promedio durante el pico de la pandemia*. <https://holanews.com/guatemala-registro-6-799-muertes-arriba-del-promedio-durante-el-pico-de-la-pandemia-2/>
  - Organización Internacional del Trabajo. (1919, 28 de junio). *Tratado de Paz de Versalles. Parte XXIII. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*. Ratificada por la Declaración de Filadelfia (1944). Asamblea General de la Sociedad de las Naciones.
  - Organización Internacional del Trabajo. (1944, 20 de abril). *Recomendación 67 sobre la seguridad de los medios de vida*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
  - Organización Internacional del Trabajo. (1944, 20 de abril). *Recomendación 69 sobre la asistencia médica*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
  - Organización Internacional del Trabajo. (1952, 4 de junio). *Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.
  - Organización Internacional del Trabajo. (1962, 6 de junio). *Convenio 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social)*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.
  - Organización Internacional del Trabajo. (1964, 17 de junio). *Convenio 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

- Organización Internacional del Trabajo. (1964, 17 de junio). *Recomendación 121 accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1967, 7 de junio). *Convenio 128 sobre las prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1967, 7 de junio). *Recomendación 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1969, 4 de junio). *Convenio 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias por enfermedad*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1969, 4 de junio). *Recomendación 134 sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias en enfermedad*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1982, 2 de junio). *Convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1983, 1 de junio). *Recomendación 167 recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1988, 1 de junio) *Recomendación 176, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.



---

Ilse Magalia Alvarez Ortiz de Espada ◀ Breve estudio del derecho a la salud y seguridad social. Comparación de resultados entre Guatemala y Costa Rica en la pandemia COVID-19

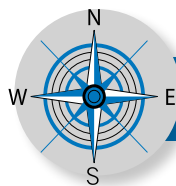
---

- Organización Internacional del Trabajo. (1988, 1 de junio). *Convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2000, 30 de mayo). *Convenio 183 sobre la protección de la maternidad*. Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2000, 30 de mayo). *Recomendación 191 sobre la protección de la maternidad*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2012, 30 de mayo). *Recomendación 202 sobre los pisos de protección social*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Ríos, R. (2020, 10 de agosto). *Renap registra más fallecidos por COVID-19 que la cartera de salud*. El Periódico. <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2020/08/10/renap-registra-mas-fallecidos-por-covid-19-que-la-cartera-de-salud/>

---

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

---



## Contrapunto

# El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala, 2006 y 2014

Mamerto Reyes Hernández<sup>1</sup>

Lesbia Calderón Aguirre<sup>2</sup>

“Una olla de algo más vaca que carnero, salpicón las más noches, duelos y quebrantos los sábados, lentejas los viernes, algún palomino de añadidura los domingos, consumían las tres partes de su hacienda”.

Miguel de Cervantes Saavedra.  
(1605). El ingenioso hidalgo  
don Quijote de la Mancha.  
Madrid: Imprenta de Juan de  
la Cuesta.

---

1. Economista agrícola, ex profesor de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos y ex investigador del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) y del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).

2. Médica Veterinaria, profesora de avicultura y anatomía y fisiología animal del Centro Universitario de Zacapa (Cunzac), Universidad de San Carlos y ex investigadora del Instituto de Ciencia y Tecnología.

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

### Resumen

En este trabajo se analiza el consumo de los hogares de Guatemala de 14 alimentos cárnicos comprados: carne de res sin hueso, carne de res con hueso, pollo, carne de cerdo sin hueso, carne de cerdo con hueso, carne molida, vísceras de res, vísceras de pollo, embutidos, chicharrones y carnitas, pescado fresco, pescado seco, mariscos frescos y sardinas y atún enlatados. Se usaron las bases de datos de las Encuestas de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística de 2006 y 2014. Los resultados muestran que el consumo de estos alimentos es bajo y difiere significativamente entre estratos de hogar. Además muestra una tendencia general a disminuir. Las medias de los totales anuales per cápita de alimentos cárnicos consumidos fueron de 7.79 kg en los hogares en pobreza extrema, 15.63 kg en los hogares en pobreza no extrema y de 35.68 kg en hogares no pobres.

### Palabras clave

Alimentos cárnicos, hogares, Guatemala.

### Abstract

In this paper, the consumption of households in Guatemala of 14 purchased meat foods is analyzed: boneless beef, bone-in beef, chicken, boneless pork, bone-in pork, ground meat, beef offal, chicken entrails, sausages, chicharrones and carnitas, fresh fish, dried fish, fresh seafood and canned sardines and tuna. The databases of the 2006 and 2014 National Institute of Statistics Living Conditions Surveys were used. The results show that the consumption of these foods is low and differs significantly between household strata. It also shows a general tendency to decrease. The averages of the annual per capita total of meat foods consumed were 7.79 kg in households in extreme poverty, 15.63 kg in households in non-extreme poverty, and 35.68 kg in non-poor households.

### Keywords

Meat foods, households, Guatemala.

## 1. Introducción

El consumo de alimentos cárnicos y de otros de origen animal no es esencial para cubrir una dieta adecuada, pero es un complemento a los alimentos de origen vegetal. Su importancia se debe al suministro de proteínas de alto valor biológico y una mayor oferta de hierro, calcio, vitaminas y otros micronutrientes (Latham, 2000).

---

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

---

El consumo de carne es uno de los factores que apoyaron permanentemente el proceso de hominización que comenzó cuando los homínidos abandonaron el bosque y se establecieron en la sabana. Este cambio en su hábitat enriqueció su dieta originalmente basada en vegetales y tuvo impactos en su desarrollo cerebral, no sólo por los contenidos bioquímicos de la carne sino porque los liberó de estar comiendo constantemente, generándoles tiempo para pensar (Hawkes, 1979).

El consumo de carne comenzó antes de que nuestros ancestros conocieran cómo usar el fuego para la preparación de los alimentos. Debido a que los homínidos iban perdiendo capacidades masticatorias en su evolución (reducciones de la quijada, tamaño de los molares y los músculos masticatorios), los beneficios del consumo de carne en esta etapa se alcanzaron con el uso de herramientas para cortarla y machacarla antes de comerla (Zink y Lieberman, 2016).

En la actualidad los alimentos de origen animal son más caros que los de origen vegetal y su consumo está directamente determinado por los ingresos de los hogares. Los

pobres consumen cantidades muy pequeñas y sufren padecimientos derivados de la desnutrición, pero las personas con mayor poder adquisitivo suelen consumir cantidades exageradas y asociado con ello presentan obesidad y altos riesgos de enfermedad coronaria (Latham, 2000).

En Guatemala el consumo de alimentos cárnicos no es alto ni universal. Con información de las bases de datos de las encuestas de condiciones de vida (ENCOVI) de 2006 y 2014, identificamos que el consumo de carne de res sin hueso se está reduciendo. Los porcentajes de hogares consumidores de carne de res sin hueso fueron de 76.36% en el primero de estos años y de 70.71% en el segundo. Las medias de consumo anual del hogar fueron de 18.44 kg en 2006 y de 12.05 kg en 2014.

La reducción del consumo de este tipo de carne de res sugiere que también deben estar ocurriendo cambios en el consumo de otras carnes con las que guarda relaciones de sustitución, tales como las de cerdo, pollo, pescado, mariscos y embutidos. En este trabajo se buscó determinar cuáles son los cambios que han ocurrido en el consumo de estas carnes.

---

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

---

## 2. El contexto del consumo de alimentos cárnicos

### 2.1. Población y hogares del país

Según el censo de población de 2018, Guatemala tenía 14,901,286 habitantes y 3,275,931 hogares en ese año, registrando una media de 4.55 personas por hogar (INE, 2020). Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística (INE) determinó una omisión censal del 9% en el censo de 2018, por lo que la población nacional fue estimada en 16,346,950 personas en ese año (INE, s.f.).

Estimaciones con las bases de datos de las ENCOVI indican que los tamaños de hogar se modificaron de 5.02 personas que era en 2006 a 4.75 personas en 2014. Con estas cifras y las del censo se estima que de 2006 a 2018, el tamaño de hogar se redujo anualmente a una tasa del 0.8158%, la cual permite estimar que para 2020, el tamaño de hogar fue de 4.48 personas.

En 2020, según proyecciones

del INE, la población ascendió a 16,858,333 personas (INE, s.f.), con lo cual calculamos que para este año habían 3,763,021 hogares en el país. Estas estimaciones son importantes porque son cuantificaciones de las unidades de consumo de los alimentos que se estudian en este trabajo.

Sobre la composición etaria de la población nacional, se puede indicar que esta se tipifica por ser joven. Según cifras del censo de 2018, el 54.69% tiene menos de 25 años y el 21.32% tiene entre 25 y 39 años. Estos porcentajes indican que el 76.01% tiene menos de 40 años. Mostrando que poco más de tres cuartas partes de la población la integran personas sin restricciones de salud para consumir alimentos cárnicos e incluso, incrementarlo.

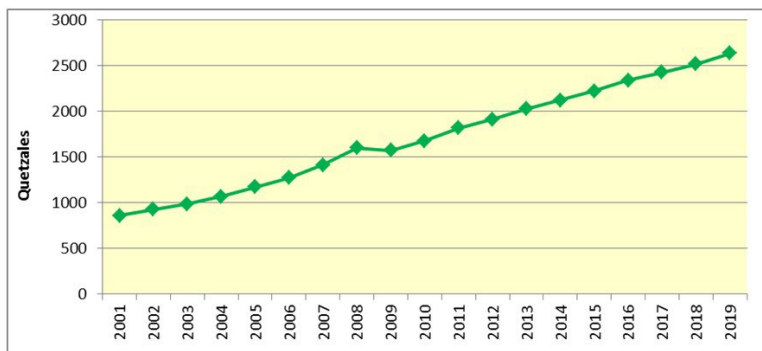
### 2.2. Ingresos de los hogares

Los presupuestos de consumo de los hogares, observados a través del gasto nominal de consumo privado per cápita, han aumentado a una tasa media anual de 6.80%, pasando de Q860.60 por persona al mes que era en 2001 a Q2,635.02 en 2019 (figura 1).

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

**Figura 1**

**Gasto de consumo privado per cápita. Quetzales a precios corrientes**



Fuente:  
Elaboración  
propia con datos  
del Banco de  
Guatemala.

El gasto de consumo privado muestra un patrón general de lo ocurrido con los presupuestos de consumo de los hogares. Sin embargo, debido a la alta concentración del ingreso que existe en Guatemala,<sup>3</sup> las medias nacionales no son las mejores mediciones para mostrar la evolución de la capacidad de compra de los hogares. Una estimación menos sesgada se obtiene de las medias de gasto del hogar per cápita por deciles de los hogares obtenidas de las ENCOVI. En la Tabla 1 se presentan las medias de gasto del

hogar por persona obtenido de las ENCOVI de 2000, 2006, 2011 y 2014. Puede observarse que en este orden, la media de gasto per cápita para el primer decil fue de Q66.67, Q103.88, Q138.82 y Q183.51, así pueden apreciarse las del resto de deciles. Para el décimo decil, las medias fueron de Q2,706.81, Q4,207.91, Q4,283.26 y Q4,297.27. Las medias generales fueron de Q609.70, Q966.00, Q1,024.55 y Q1,120.42. La fuente no indica si son gastos quincenales o mensuales, pero por el monto podrían ser mensuales.

3. Con cifras de las ENCOVI, el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales – Universidad de la Plata (Argentina) estima para Guatemala coeficientes de Gini de la distribución del gasto del hogar per cápita de 0.516 para 2001, de 0.518 para 2006, de 0.499 para 2011 y de 0.457 para 2014 (<https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165297107-cedda6d3-6c7d>).

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

**Tabla 1**  
**Gasto promedio per cápita por deciles de hogares de las Encuestas de Condiciones de Vida. (Quetzales a precios corrientes)**

| Deciles       | 2000     | 2006     | 2011     | 2014     |
|---------------|----------|----------|----------|----------|
| 1             | 66.67    | 103.88   | 138.82   | 183.51   |
| 2             | 138.65   | 198.76   | 260.43   | 313.51   |
| 3             | 193.26   | 288.34   | 352.58   | 421.81   |
| 4             | 247.67   | 387.38   | 442.67   | 531.39   |
| 5             | 310.22   | 497.77   | 549.93   | 661.23   |
| 6             | 383.67   | 625.76   | 675.33   | 804.51   |
| 7             | 483.80   | 801.88   | 851.54   | 989.31   |
| 8             | 635.60   | 1,039.88 | 1,112.41 | 1,258.32 |
| 9             | 929.71   | 1,506.98 | 1,578.17 | 1,742.17 |
| 10            | 2,706.81 | 4,207.91 | 4,283.26 | 4,297.27 |
| Media general | 609.70   | 966.00   | 1,024.55 | 1,120.42 |

Fuente: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales – Universidad de la Plata (Argentina) (<https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496160514336-bdc44a1d-8955>)

Otra manera de percibir la capacidad de consumo de los hogares es su ubicación en los diferentes estratos de pobreza: pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobres. De 2000 a 2014, en la Tabla 2 se presentan los valores de la líneas pobreza. Recuérdese que los hogares en

pobreza extrema son aquellos que tienen ingresos menores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) y los hogares en pobreza no extrema, aquellos con ingresos mayores que la CBA pero menores que la canasta básica vital (CBV). Los no pobres son aquellos con ingresos mayores que la CBV.

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

**Tabla 2**

**Valores de las líneas de pobreza. (Quetzales mensuales a precios corrientes)**

| Año  | Línea de pobreza extrema | Línea de pobreza total |
|------|--------------------------|------------------------|
| 2000 | 1,911                    | 4,318                  |
| 2006 | 3,206                    | 6,574                  |
| 2014 | 5,750                    | 10,218                 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2015).

De 2000 a 2006, los hogares en pobreza pasaron del 56.4% al 51.2% del total de hogares de país. Luego en 2014, se perdieron

los logros alcanzados y la pobreza aumentó alcanzando al 59.3% de los hogares (Tabla 3). Esta pérdida se observó como resultado del aumento de los hogares en

**Tabla 3**

**Hogares en pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobres. (% del total de hogares)**

| Año  | Pobreza extrema | Pobreza no extrema | Pobreza total | No pobres |
|------|-----------------|--------------------|---------------|-----------|
| 2000 | 15.7            | 40.7               | 56.4          | 43.6      |
| 2006 | 15.3            | 35.9               | 51.2          | 48.8      |
| 2014 | 23.4            | 35.9               | 59.3          | 40.7      |

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2015).

## 2.3. Precios de los bienes de consumo

De diciembre de 2000 a diciembre de 2019, los precios al consumidor aumentaron en 2.73 veces (figura 2), sugiriendo con ello que el consumo de los bienes con mayor elasticidad precio debe haberse

reducido. El mayor crecimiento de los precios también evidencia una reducción en el presupuesto real con lo cual también debe haberse reducido el consumo de los bienes con mayores elasticidades ingreso.

Los precios de los alimentos y bebidas no alcohólicas aumentaron en 4.75 veces, casi el



Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala, Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

doble del nivel general de precios al consumidor (figura 2). Por lo que derivado de este incremento, el consumo de alimentos debió haberse reducido y/o hubo re-combinaciones en las canastas de alimentos consumidos, reduciéndose el consumo de los más caros y aumentado el de los más baratos (o menos caros).

### 2.3. Los precios de los alimentos cárnicos

Los precios de los alimentos cárnicos, aunque también se incrementaron, no evolucionaron como lo hicieron los precios de los alimentos en general. En el período diciembre de 2000 a septiembre de 2020, los precios de la carne de res aumentaron 2.31

veces, los del pollo 2.34 veces, los de la carne de cerdo 1.87 veces, los embutidos 2.31 veces, los del pescado 4.36 veces y los de los mariscos 3.37 veces. Los patrones de evolución de los precios de estos alimentos se presentan en la figura 3.

Derivado de estos incrementos, se puede esperar que los alimentos cárnicos menos consumidos sean los mariscos y el pescado y los más consumidos, la carne de cerdo, los embutidos y la carne de res. Sin embargo, debe recalcarse que en la combinación de alimentos semanal o mensualmente, además de los precios e ingresos, existen elementos culturales y de otra naturaleza que inciden en las decisiones de consumo que pueden modificar esta inferencia.

**Figura 2**  
**Índice general de precios y de los alimentos y bebidas no alcohólicas al consumidor. Base diciembre de 2000=100%**

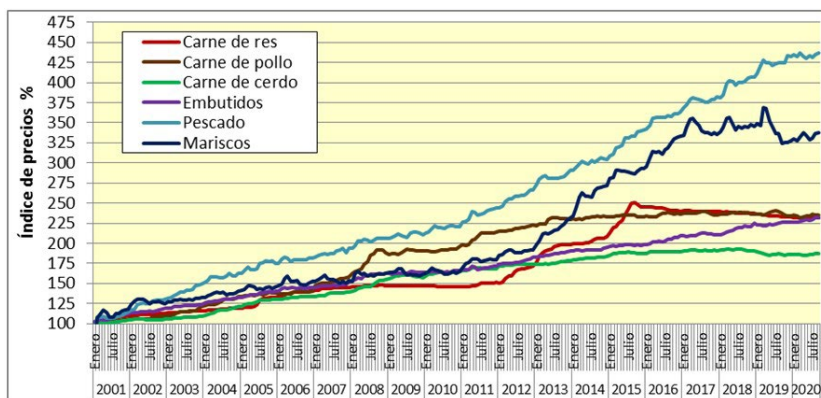


Fuente:  
Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

**Figura 3**

**Índices de precios de carnes de res, cerdo, pollo, embutidos, pescado y mariscos. Base diciembre de 2000=100%**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

pobreza extrema.

### 3. Hipótesis

Este no fue un ejercicio econométrico (aunque debería hacerse para cárnicos y otros alimentos), fue un ejercicio estadístico con el cual se buscó determinar los cambios ocurridos de 2006 a 2014 en las proporciones de hogares consumidores de cada alimento cárnico y en sus medias de consumo per cápita. El uso de estas medias se hizo para reducir el sesgo que la disminución del número de miembros por hogar que se dio entre encuestas podría introducir en el análisis. Se lamenta que no haya una ENCOVI más reciente para tener un análisis más

fresco.

Se evaluaron también las diferencias entre proporciones de hogares consumidores y medias de consumo entre estratos de pobreza. Esta no es una hipótesis que ofrezca novedad, porque en general se espera que los hogares no pobres posean mayores porcentajes y medias de consumo que los hogares en pobreza no extrema y estos a su vez los tengan frente a hogares en pobreza extrema. Sin embargo, la novedad se encuentra en los valores estimados (porcentajes y medias), los cuales no son de conocimiento universal en Guatemala.

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

Para cada alimento, estas hipótesis son:

$$H_o: P_1 = P_2 = P_3$$

$H_a$ : Al menos una proporción es diferente.

y

$$H_o: X_1 = X_2 = X_3$$

$H_a$ : Al menos una media es diferente

En donde, P es la proporción de hogares consumidores del j-ésimo estrato de hogar (1=pobreza extrema; 2=pobreza no extrema; 3=no pobre), X es la media de consumo per cápita anual de un alimento del j-ésimo estrato de hogar.

La segunda hipótesis se refiere a la reducción que las proporciones de hogares consumidores de alimentos cárnicos y las medias per cápita de consumo están teniendo en el tiempo. Esta hipótesis fue probada para cada estrato de hogar en términos de las proporciones (o medias) son iguales frente a su hipótesis alternativa las proporciones (o medias) son diferentes, porque

se esperaban casos donde la proporción (o media) de 2014 fuese mayor que la de 2006.

Para cada alimento cárnico, estas hipótesis fueron:

$$H_o: P_{2006} = P_{2014}$$

$$H_a: P_{2006} \neq P_{2014}$$

y

$$H_o: X_{2006} = X_{2014}$$

$$H_a: X_{2006} \neq X_{2014}$$

En donde, P es la proporción de hogares consumidores y X es la media de consumo per cápita anual de un alimento.

## 4. Metodología

### 4.1. La información

Se emplearon las bases de datos de las ENCOVI de 2006 y 2014. Se aisló la información de 14 alimentos cárnicos comprados: carne de res sin hueso, carne de res con hueso, pollo (y gallina), carne de cerdo sin hueso, carne de cerdo con hueso, carne molida, vísceras de res, vísceras de pollo, embutidos, chicharrones y carnitas, pescado fresco, pescado seco,

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

mariscos frescos y sardinas y atún enlatados. No se consideraron comidas preparadas consumidas fuera del hogar, ni el autoconsumo de cárnicos en los hogares.

Con la información aislada de las ENCOVI se prepararon las variables: compró o no compró cada uno de los alimentos estudiados y las cantidades anuales compradas. Este archivo, además comprendió las variables: número de hogar, región, departamento, tamaño de hogar, clasificación de pobreza y precios de cada alimento.

El número de observaciones fue de 13,686 hogares para 2006 y de 11,536 hogares para 2014.

## 4.2. Comparación de proporciones y medias

Se compararon proporciones de hogares consumidores y medias de consumo per cápita de cada alimento entre estratos de hogar y entre los años 2006 y 2014. Las comparaciones de proporciones se hicieron con la prueba de Z,

$$Z_c = \frac{P_j - P_k}{S_{P_j - P_k}} \dots \dots \dots (1)$$

para comparar proporciones de los j y k-ésimo estratos de hogar. Y

$$Z_c = \frac{P_{2006} - P_{2014}}{S_{P_{2006} - P_{2014}}} \dots \dots \dots (2)$$

Para comparar las proporciones entre años.

En donde, Z es la Z de la tabla de la distribución normal, c indica que es un estadístico calculado y S es el error estándar la diferencia entre proporciones. El valor crítico al 5% de probabilidad para rechazar la hipótesis nula ( $P_j = P_k$  ó  $P_{2006} = P_{2014}$ ) es  $Z = 1.645$ , es decir, se rechaza la hipótesis nula cuando  $Z_c > 1.645$

Las comparaciones de medias se hicieron de dos maneras. Dentro de cada año se compararon las medias de estratos de hogar y para ello se usó la técnica del análisis de varianza y pruebas de Duncan. Las comparaciones entre años se hicieron con la prueba de t de Student,

$$t_c = \frac{\bar{X}_{2006} - \bar{X}_{2014}}{S_{\bar{X}_{2006} - \bar{X}_{2014}}} \dots \dots \dots (3)$$

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

Distribuido como  $t$  de Student con  $n_1 + n_2 - 2$  grados de libertad.

En donde,  $X$  es la media del consumo anual per cápita del  $j$ -ésimo alimento en 2006 y 2014,  $S$  es el error estándar la diferencia de medias,  $n_1$  número de hogares en 2006 y  $n_2$  número de hogares en 2014.

## 5. Resultados

### 5.1. Generales

El porcentaje promedio combinado de hogares que en 2006 y 2014 consumieron alimentos cárnicos fue de 96.46%. Es un porcentaje alto, pero que no debe tomarse como un indicador del consumo casi universal de estos alimentos. Este porcentaje incluye a los hogares que consumieron al menos uno de los 14 alimentos cárnicos estudiados.

Los alimentos más consumidos fueron: pollo, el cual fue consumido por el 88.41% del total de hogares. El 73.77% consume carne de res sin hueso, el 73.18%, carne de res con hueso y el 56.33%, embutidos. Les siguen en importancia, pescado fresco consumido por el 39.56% de los hogares, el 35.15%, carne molida,

el 32.35%, sardinas y atún en lata, el 31.86%, chicharrones y carnitas y el 31.56%, carne de cerdo sin hueso. Finalmente se encuentran las vísceras de pollo consumidas por el 27.71% de los hogares, el 23.86% consume carne de cerdo con hueso, el 17.98%, vísceras de res, el 15.91%, pescado seco y el 14.95%, mariscos.

Al comparar los cambios en los porcentajes de hogares consumidores de 2006 y 2014 se encontró que la diferencia fue no significativa solamente para pollo. Estos cambios se presentan en la Tabla 4. En la última columna a la derecha se indica con un asterisco si la diferencia es significativa, el cual es negro si el porcentaje de 2006 es mayor que el de 2014 y rojo si es menor.

Puede observarse que de los 14 alimentos analizados, en la mayoría (10) se redujo el porcentaje de hogares que los consumen. Los alimentos cuyos porcentajes de hogares consumidores aumentaron fueron carne de cerdo sin hueso, vísceras de pollo y embutidos. El porcentaje de hogares que consumen alimentos cárnicos en general se redujo ligeramente de 96.84 a 96.00%.

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

**Tabla 4**  
**Porcentajes nacionales de familias que consumen alimentos cárnicos**

| Alimento                    | 2006<br>% | 2014<br>% | Diferencia de<br>proporciones<br>2006-2014 <sup>1</sup> |
|-----------------------------|-----------|-----------|---------------------------------------------------------|
| Carne de res sin hueso      | 76.36     | 70.71     | *                                                       |
| Carne de res con hueso      | 78.54     | 66.83     | *                                                       |
| Carne de pollo              | 88.57     | 88.21     | ns                                                      |
| Carne de cerdo sin hueso    | 30.74     | 32.94     | *                                                       |
| Carne de cerdo con hueso    | 25.03     | 22.69     | *                                                       |
| Carne molida de res         | 37.56     | 32.29     | *                                                       |
| Vísceras de res             | 21.34     | 13.98     | *                                                       |
| Vísceras de pollo           | 25.17     | 30.72     | *                                                       |
| Embutidos                   | 55.52     | 57.28     | *                                                       |
| Chicharrón y carnitas       | 35.96     | 26.99     | *                                                       |
| Pescado fresco              | 40.48     | 38.47     | *                                                       |
| Pescado seco                | 17.24     | 14.34     | *                                                       |
| Mariscos                    | 17.50     | 11.93     | *                                                       |
| Sardinas y atún en lata     | 42.39     | 20.43     | *                                                       |
| Total de alimentos cárnicos | 96.84     | 96.00     | *                                                       |

1 \* = La diferencia entre porcentajes anuales es significativa al 0.05 de probabilidad; ns=no significativa

El promedio combinado de 2006 y 2014 del consumo anual de alimentos cárnicos por persona fue de 24.76 kilogramos (kg). Este total se forma con 8.85 kg de carne de pollo, 3.66 kg de carne de res sin hueso, 2.72 kg de carne de res con hueso, 2.12 kg de embutidos, 1.50 kg de pescado fresco, 1.34 kg de vísceras de pollo, 1.27 kg de carne de cerdo sin hueso, 1.07 kg de carne molida, 0.74 de carne de res con hueso, 0.52 kg de chicharrones y carnitas, 0.38 kg de sardinas y atún en lata, 0.30 kg de vísceras de res, 0.21 kg de

mariscos y 0.07 kg de pescado seco.

Los resultados de la comparación de las medias de consumo nacional per cápita de 2006 y 2014 se presentan en la Tabla 5. Se usa la misma manera empleada en la Tabla 4 para indicar si hubo disminución o aumento en las medias. Puede observarse que la cantidad total de alimentos cárnicos por persona se redujo de 26.94 a 22.71 kilogramos (kg) al año. En 10 de los 14 alimentos cárnicos hubo reducciones de

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

consumo. No se redujo en embutidos y pescado fresco y aumentó en carne de cerdo sin hueso y vísceras de pollo.

**Tabla 5**  
**Consumo nacional per cápita de alimentos cárnicos. Kilogramos al año**

| Alimento                     | 2006<br>(kg) | 2014<br>Kg) | Diferencia de<br>medias<br>2006-2014 <sup>1</sup> |
|------------------------------|--------------|-------------|---------------------------------------------------|
| Carne de res sin hueso       | 4.45         | 3.01        | *                                                 |
| Carne de res con hueso       | 4.28         | 2.89        | *                                                 |
| Carne de pollo               | 9.21         | 8.16        | *                                                 |
| Carne de cerdo sin hueso     | 0.94         | 1.05        | *                                                 |
| Carne de cerdo con hueso     | 0.73         | 0.62        | *                                                 |
| Carne molida                 | 1.12         | 0.91        | *                                                 |
| Vísceras de res              | 0.62         | 0.38        | *                                                 |
| Vísceras de pollo            | 1.12         | 1.55        | *                                                 |
| Embutidos                    | 1.62         | 1.71        | ns                                                |
| Chicharrones y carnitass     | 0.42         | 0.35        | *                                                 |
| Pescado fresco               | 1.43         | 1.39        | ns                                                |
| Pescado seco                 | 0.14         | 0.16        | *                                                 |
| Mariscos                     | 0.36         | 0.27        | *                                                 |
| Sardinass y atún en lata     | 0.49         | 0.26        | *                                                 |
| Todos los alimentos cárnicos | 26.94        | 22.71       | *                                                 |

1 \* = La diferencia entre medias anuales es significativa al 0.05 de probabilidad;  
ns = no significativa

## 5.2. Comparaciones de porcentajes de hogares consumidores por estrato y años

En las Tablas 6, 7 y 8, se presentan los resultados de las comparaciones de porcentajes de hogares consumidores por estrato de hogar y años. En estos Tablas,

las comparaciones entre estratos se presentan en vertical para cada año. En este caso, si los porcentajes son significativamente diferentes se identifican con letras distintas. Si no hay diferencia significativa, los porcentajes tienen la misma letra. Las comparaciones entre años se realizan horizontalmente y en la última columna a la derecha se indica si la diferencia

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

entre porcentajes es o no significativa. Para indicar si hubo aumento o disminución, se usa el mismo enfoque usado en las Tablas 4 y 5.

Puede observarse que en general, los porcentajes de hogares consumidores de los alimentos estudiados son más altos en los hogares no pobres y menores en aquellos en pobreza extrema. Esta observación excluye a la comparación del total de alimentos cárnicos, en la cual se observan

dos grupos de porcentajes y la diferencia entre los mismos, aunque significativa, es muy estrecha.

Entre años, existen diferencias significativas en la mayoría de comparaciones y en la mayor parte de estas hubo reducciones en los porcentajes de hogares consumidores de los alimentos. En unos pocos casos hubo aumentos y en otros no se modificaron.

**Tabla 6**  
**Comparaciones de porcentajes de hogares consumidores de carnes de res, pollo y cerdo por estratos de hogar y años**

| Alimento               | Estrato          | 2006         |                                        | 2014         |                                        | Diferencia de proporciones 2006-2014 <sup>2</sup> |
|------------------------|------------------|--------------|----------------------------------------|--------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                        |                  | % de hogares | Diferencia entre estratos <sup>1</sup> | % de hogares | Diferencia entre estratos <sup>1</sup> |                                                   |
| Carne de res sin hueso | Pobre extremo    | 45.62        | a                                      | 49.27        | a                                      | *                                                 |
|                        | Pobre no extremo | 70.30        | b                                      | 68.54        | b                                      | *                                                 |
|                        | No pobre         | 86.40        | c                                      | 79.50        | c                                      | *                                                 |
| Carne de res con hueso | Pobre extremo    | 73.95        | a                                      | 62.74        | a                                      | *                                                 |
|                        | Pobre no extremo | 80.54        | c                                      | 68.11        | b                                      | *                                                 |
|                        | No pobre         | 78.23        | b                                      | 67.30        | b                                      | *                                                 |



Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

|                          |                  |       |   |       |   |    |
|--------------------------|------------------|-------|---|-------|---|----|
| Carne de pollo           | Pobre extremo    | 83.64 | a | 83.86 | a | ns |
|                          | Pobre no extremo | 88.58 | b | 89.80 | c | *  |
|                          | No pobre         | 89.58 | c | 88.56 | b | *  |
| Carne de cerdo sin hueso | Pobre extremo    | 19.50 | a | 18.97 | a | ns |
|                          | Pobre no extremo | 25.31 | b | 29.41 | b | *  |
|                          | No pobre         | 36.41 | c | 40.17 | c | *  |
| Carne de cerdo con hueso | Pobre extremo    | 27.55 | b | 18.50 | a | *  |
|                          | Pobre no extremo | 24.82 | a | 21.28 | b | *  |
|                          | No pobre         | 24.65 | a | 25.09 | c | ns |

1 La misma literal indica que las proporciones no son significativamente diferentes.

2 \*= La diferencia entre proporciones anuales es significativa al 0.05 de probabilidad;

ns=no significativa

**Tabla 7**

**Comparaciones de porcentajes de hogares consumidores de carne molida, vísceras de res y pollo, embutidos, chicharrones y carnitas por estrato de hogar, 2006-2014**

| Alimento        | Estrato          | 2006         |                                        | 2014         |                                        | Diferencia de proporciones 2006-2014 <sup>2</sup> |
|-----------------|------------------|--------------|----------------------------------------|--------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                 |                  | % de hogares | Diferencia entre estratos <sup>1</sup> | % de hogares | Diferencia entre estratos <sup>1</sup> |                                                   |
| Carne molida    | Pobre extremo    | 6.54         | a                                      | 9.17         | a                                      | *                                                 |
|                 | Pobre no extremo | 22.25        | b                                      | 25.57        | b                                      | *                                                 |
|                 | No pobre         | 53.42        | c                                      | 44.87        | c                                      | *                                                 |
| Vísceras de res | Pobre extremo    | 11.39        | a                                      | 9.33         | a                                      | *                                                 |
|                 | Pobre no extremo | 17.25        | b                                      | 14.01        | b                                      | *                                                 |
|                 | No pobre         | 25.92        | c                                      | 15.53        | c                                      | *                                                 |

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

|                       |                  |       |   |       |   |   |
|-----------------------|------------------|-------|---|-------|---|---|
| Vísceras de pollo     | Pobre extremo    | 25.79 | b | 30.56 | b | * |
|                       | Pobre no extremo | 28.18 | c | 35.12 | c | * |
|                       | No pobre         | 23.17 | a | 27.66 | a | * |
| Embutidos             | Pobre extremo    | 21.79 | a | 35.38 | a | * |
|                       | Pobre no extremo | 43.89 | b | 56.00 | b | * |
|                       | No pobre         | 69.65 | c | 65.60 | c | * |
| Chicharrón y carnitas | Pobre extremo    | 25.85 | a | 14.05 | a | * |
|                       | Pobre no extremo | 32.34 | b | 22.56 | b | * |
|                       | No pobre         | 40.28 | c | 34.49 | c | * |

1 La misma literal indica que las proporciones no son significativamente diferentes.

2 \* = La diferencia entre proporciones anuales es significativa al 0.05 de probabilidad;  
ns = no significativa

**Tabla 8**

**Comparaciones de porcentajes de hogares consumidores de pescado, mariscos, sardinas y atún y total de alimentos cárnicos por estrato de hogar y años. 2006-2014**

| Alimento       | Estrato          | 2006         |                                        | 2014         |                                        | Diferencia de proporciones 2006-2014 <sup>2</sup> |
|----------------|------------------|--------------|----------------------------------------|--------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                |                  | % de hogares | Diferencia entre estratos <sup>1</sup> | % de hogares | Diferencia entre estratos <sup>1</sup> |                                                   |
| Pescado fresco | Pobre extremo    | 19.04        | a                                      | 20.65        | a                                      | ns                                                |
|                | Pobre no extremo | 31.29        | b                                      | 31.54        | b                                      | ns                                                |
|                | No pobre         | 50.57        | c                                      | 49.41        | c                                      | ns                                                |
| Pescado seco   | Pobre extremo    | 15.38        | a                                      | 12.37        | a                                      | *                                                 |
|                | Pobre no extremo | 16.44        | b                                      | 14.64        | b                                      | *                                                 |
|                | No pobre         | 18.13        | c                                      | 14.79        | b                                      | *                                                 |
| Mariscos       | Pobre extremo    | 3.66         | a                                      | 2.99         | a                                      | ns                                                |
|                | Pobre no extremo | 8.92         | b                                      | 7.02         | b                                      | *                                                 |
|                | No pobre         | 25.67        | c                                      | 18.43        | c                                      | *                                                 |

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

|                          |                  |       |   |       |   |    |
|--------------------------|------------------|-------|---|-------|---|----|
| Sardinas y atún en lata  | Pobre extremo    | 35.14 | a | 13.63 | a | *  |
|                          | Pobre no extremo | 40.89 | b | 18.50 | b | *  |
|                          | No pobre         | 44.81 | c | 24.10 | c | *  |
| Sardinas y atún en lata  | Pobre extremo    | 35.14 | a | 13.63 | a | *  |
|                          | Pobre no extremo | 40.89 | b | 18.50 | b | *  |
|                          | No pobre         | 44.81 | c | 24.10 | c | *  |
| Total alimentos cárnicos | Pobre extremo    | 96.73 | a | 95.60 | a | *  |
|                          | Pobre no extremo | 97.66 | b | 97.77 | b | ns |
|                          | No pobre         | 96.36 | a | 94.87 | a | *  |

1 La misma literal indica que las proporciones no son significativamente diferentes.

2 \*= La diferencia entre proporciones anuales es significativa al 0.05 de probabilidad;  
ns=no significativa

### 5.3. Comparaciones de medias de consumo per cápita por estrato y años

En las Tablas 9, 10 y 11, se presentan los resultados de las comparaciones de medias de consumo per cápita por estrato de hogar y años. En estas Tablas, las comparaciones entre estratos se realizan en vertical y la de años en horizontal. Para indicar si se trata de una disminución o un aumento se usa el mismo enfoque seguido en las Tablas 4 y 5.

En las comparaciones entre estratos se hace evidente el resultado de la desigualdad en la distribución de oportunidades para producir riqueza que existe en Guatemala.

Exceptuando una comparación, las medias de consumo per cápita son significativamente diferentes a las de los demás estratos de hogar, siendo más acusadas las diferencias entre hogares en pobreza extrema y no pobres. Los hogares en pobreza extrema consumen las cantidades per cápita promedio más pequeñas, llegando en algunos alimentos a ser hasta 29 veces más pequeñas que las cantidades consumidas por los miembros de hogares no pobres.

En el total de alimentos cárnicos se observa que mientras los miembros de hogares en extrema pobreza consumen cerca de 8 kg de estos alimentos por persona al año, los hogares en pobreza no

---

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

---

extrema lo hacen con poco más de 15 kg y los miembros de hogares no pobres consumieron 37.75 kg por persona en 2006 y 32.93 kg en 2014.

Estimando medias combinadas de consumo per cápita anual para los dos años observados, se tiene que en los hogares no pobres se consumieron 35.68 kg de alimentos cárnicos per cápita al año, total que se formó con 12.16 kg de carne de pollo, 5.87 kg de carne de res sin hueso, 4.58 kg de carne de res con hueso, 2.61 kg de embutidos, 2.20 kg de pescado seco, 1.71 kg de carne molida, 1.52 kg de carne de cerdo sin hueso, 1.50 kg de vísceras de pollo, 0.91 kg de carne de cerdo con hueso, 0.74 kg de vísceras de res, 0.60 kg de pescado fresco, 0.57 kg de chicharrones y carnitas, 0.54 kg de sardinas y atún en lata y 0.18 kg de mariscos.

Los hogares en pobreza no extrema tienen una media de consumo per cápita anual de 15.63 kg de alimentos cárnicos, formados por 5.80 kg de carne de pollo, 1.88 kg de carne de res sin hueso, 2.96 kg de carne de res con hueso, 0.77 kg de embutidos, 0.68 kg de pescado seco, 0.36 kg de carne molida, 0.51 kg de carne de cerdo sin hueso, 1.24 kg de vísceras de

pollo, 0.47 kg de carne de cerdo con hueso, 0.31 kg de vísceras de res, 0.18 kg de pescado fresco, 0.23 kg de chicharrones y carnitas, 0.09 kg de sardinas y atún en lata y 0.09 kg de mariscos.

Los hogares en pobreza extrema tienen una media de consumo per cápita anual de 7.79 kg de alimentos cárnicos, total que se forma con 2.99 kg de carne de pollo, 0.67 kg de carne de res sin hueso, 1.80 kg de carne de res con hueso, 0.26 kg de embutidos, 0.27 kg de pescado seco, 0.07 kg de carne molida, 0.20 kg de carne de cerdo sin hueso, 0.78 kg de vísceras de pollo, 0.33 kg de carne de cerdo con hueso, 0.15 kg de vísceras de res, 0.07 kg de pescado fresco, 0.10 kg de chicharrones y carnitas, 0.02 kg de sardinas y atún en lata y 0.09 kg de mariscos.

En el consumo per cápita de los alimentos cárnicos se determinaron diferencias significativas entre los dos años comparados. Según las pruebas de medias, el consumo de la mayoría de alimentos disminuyó, el de otros aumentó (carne de cerdo sin hueso, vísceras de pollo y embutidos) y en otros no se modificó (pescado fresco, pescado seco y mariscos), sin embargo, el efecto neto fue una

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

pequeña disminución de la media del total de alimentos cárnicos consumidos. El total per cápita de los hogares en pobreza extrema

no se modificó; el de hogares en pobreza no extrema se redujo en 0.49 kg y el de los hogares no pobres se redujo en 4.82 kg.

**Tabla 9**  
**Comparaciones de medias de consumo per cápita anual de carnes de res, pollo y cerdo entre estratos de hogar y años. 2006-2014**

| Alimento                 | Estrato de hogar   | 2006      |                     | 2014      |                     | Diferencia de medias 2006-2014 <sup>2</sup> |
|--------------------------|--------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|---------------------------------------------|
|                          |                    | $\bar{X}$ | Duncan <sup>1</sup> | $\bar{X}$ | Duncan <sup>1</sup> |                                             |
| Carne de res sin hueso   | Pobreza extrema    | 0.60      | a                   | 0.73      | a                   | *                                           |
|                          | Pobreza no extrema | 1.98      | b                   | 1.76      | b                   | *                                           |
|                          | No pobre           | 6.77      | c                   | 4.67      | c                   | *                                           |
| Carne de res con hueso   | Pobreza extrema    | 2.09      | a                   | 1.58      | a                   | *                                           |
|                          | Pobreza no extrema | 3.42      | b                   | 2.44      | b                   | *                                           |
|                          | No pobre           | 5.27      | c                   | 3.66      | c                   | *                                           |
| Carne de pollo           | Pobreza extrema    | 2.86      | a                   | 3.10      | a                   | *                                           |
|                          | Pobreza no extrema | 5.75      | b                   | 5.86      | b                   | ns                                          |
|                          | No pobre           | 12.66     | c                   | 11.50     | c                   | *                                           |
| Carne de cerdo sin hueso | Pobreza extrema    | 0.19      | a                   | 0.21      | a                   | ns                                          |
|                          | Pobreza no extrema | 0.44      | b                   | 0.60      | b                   | *                                           |
|                          | No pobre           | 1.41      | c                   | 1.66      | c                   | *                                           |
| Carne de cerdo con hueso | Pobreza extrema    | 0.41      | a                   | 0.26      | a                   | *                                           |
|                          | Pobreza no extrema | 0.52      | b                   | 0.42      | b                   | *                                           |
|                          | No pobre           | 0.92      | c                   | 0.89      | c                   | ns                                          |

1 La misma literal indica que las medias no son significativamente diferentes

2 \* = La diferencia entre medias anuales es significativa al 0.05 de probabilidad;

ns = no significativa

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

**Tabla10**

**Comparaciones de medias de consumo per cápita anual de carne de molida, vísceras de res y pollo, embutidos y chicharrones y carnitas entre estratos de hogar y años. 2006-2014**

| Alimento              | Estrato de hogar   | 2006      |                     | 2014      |                     | Diferencia de medias 2006-2014 <sup>2</sup> |
|-----------------------|--------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|---------------------------------------------|
|                       |                    | $\bar{X}$ | Duncan <sup>1</sup> | $\bar{X}$ | Duncan <sup>1</sup> |                                             |
| Carne molida de res   | Pobreza extrema    | 0.06      | a                   | 0.07      | a                   | ns                                          |
|                       | Pobreza no extrema | 0.34      | b                   | 0.38      | b                   | *                                           |
|                       | No pobre           | 1.83      | c                   | 1.56      | c                   | *                                           |
| Vísceras de res       | Pobreza extrema    | 0.16      | a                   | 0.14      | a                   | ns                                          |
|                       | Pobreza no extrema | 0.35      | b                   | 0.27      | b                   | *                                           |
|                       | No pobre           | 0.89      | c                   | 0.53      | c                   | *                                           |
| Vísceras de pollo     | Pobreza extrema    | 0.59      | a                   | 0.93      | a                   | *                                           |
|                       | Pobreza no extrema | 1.04      | b                   | 1.48      | b                   | *                                           |
|                       | No pobre           | 1.27      | c                   | 1.81      | c                   | *                                           |
| Embutidos             | Pobreza extrema    | 0.14      | a                   | 0.36      | a                   | *                                           |
|                       | Pobreza no extrema | 0.62      | b                   | 0.96      | b                   | *                                           |
|                       | No pobre           | 2.55      | c                   | 2.69      | c                   | ns                                          |
| Chicharrón y carnitas | Pobreza extrema    | 0.10      | a                   | 0.05      | a                   | *                                           |
|                       | Pobreza no extrema | 0.21      | b                   | 0.15      | b                   | *                                           |
|                       | No pobre           | 0.61      | c                   | 0.58      | c                   | ns                                          |

1 La misma literal indica que las medias no son significativamente diferentes

2 \*= La diferencia entre medias anuales es significativa al 0.05 de probabilidad;

ns=no significativa

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

**Tabla 11**

**Comparaciones de medias de consumo per cápita anual de pescado fresco, pescado seco, mariscos y sardinas y atún en lata entre estratos de hogar y años. 2006-2014**

| Alimento                    | Estrato de hogar   | 2006      |                     | 2014      |                     | Diferencia de medias 2006-2014 <sup>2</sup> |
|-----------------------------|--------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|---------------------------------------------|
|                             |                    | $\bar{X}$ | Duncan <sup>1</sup> | $\bar{X}$ | Duncan <sup>1</sup> |                                             |
| Pescado fresco              | Pobreza extrema    | 0.28      | a                   | 0.27      | a                   | ns                                          |
|                             | Pobreza no extrema | 0.67      | b                   | 0.69      | b                   | ns                                          |
|                             | No pobre           | 2.14      | c                   | 2.27      | c                   | ns                                          |
| Pescado seco                | Pobreza extrema    | 0.10      | a                   | 0.07      | a                   | ns                                          |
|                             | Pobreza no extrema | 0.12      | a                   | 0.14      | b                   | ns                                          |
|                             | No pobre           | 0.16      | b                   | 0.21      | c                   | *                                           |
| Mariscos                    | Pobreza extrema    | 0.02      | a                   | 0.02      | a                   | ns                                          |
|                             | Pobreza no extrema | 0.10      | b                   | 0.08      | a                   | ns                                          |
|                             | No pobre           | 0.59      | c                   | 0.48      | b                   | *                                           |
| Sardinas y atún en lata     | Pobreza extrema    | 0.14      | a                   | 0.06      | a                   | *                                           |
|                             | Pobreza no extrema | 0.31      | b                   | 0.14      | b                   | *                                           |
|                             | No pobre           | 0.68      | c                   | 0.42      | c                   | *                                           |
| Total de alimentos cárnicos | Pobreza extrema    | 7.73      | a                   | 7.84      | a                   | ns                                          |
|                             | Pobreza no extrema | 15.86     | b                   | 15.37     | b                   | *                                           |
|                             | No pobre           | 37.75     | c                   | 32.93     | c                   | *                                           |

1 La misma literal indica que las medias no son significativamente diferentes

2 \* = La diferencia entre medias anuales es significativa al 0.05 de probabilidad;

ns = no significativa



---

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

---

## 6. Discusión de los resultados

Las medias de consumo per cápita más que los porcentajes de hogares consumidores permiten apreciar el grado de injusticia que existe en Guatemala derivado de la desigualdad de las oportunidades para producir riqueza. Los hogares en pobreza extrema consumen niveles muy bajos de cada uno de los 14 alimentos que forman la categoría de alimentos cárnicos usada en este trabajo.

Para ilustrar la desigualdad existente en el consumo de alimentos cárnicos se estimaron coeficientes de Gini del consumo de los alimentos con mayor número de hogares consumidores y se encontró que los coeficientes para carne de res sin hueso, carne de res con hueso, pollo, carne de cerdo sin hueso y carne de cerdo con hueso fueron de 0.62, 0.55, 0.51, 0.86 y 0.88, respectivamente, en 2006. En 2014, los coeficientes de Gini fueron de 0.65, 0.62, 0.51, 0.84 y 0.89, en este mismo orden, respectivamente. En los alimentos con menor número de hogares consumidores, los coeficientes de Gini fueron más altos.

Por otro lado, en general, las cantidades consumidas fueron muy bajas respecto a los principales consumidores de alimentos cárnicos en el mundo.

Sumando las medias de carne de res sin y con hueso, carne molida y vísceras de res, consumidas por persona al año, los hogares en pobreza extrema consumen 2.69 kg, los hogares en pobreza no extrema consumen 5.51 kg y los hogares no pobres, 12.90 kg. De estas cifras se infiere que en los hogares no pobres se consumen cantidades 4.79 veces más grandes que en los hogares en pobreza extrema y 2.34 veces más grandes que en los hogares en pobreza no extrema.

Según cifras del Consejo Mexicano de la Carne (2019), el consumo de los hogares en pobreza extrema es similar al consumo de carne de res de India, un país que no es famoso por consumir alimentos cárnicos (2 kg per cápita al año). El consumo de los hogares en pobreza no extrema es similar al de China (6 kg per cápita al año) y el de los hogares no pobres es similar al de Rusia (12 kg per cápita al año). Quedando muy lejos del consumo de Argentina (53 kg), Estados Unidos (38 kg) y Brasil (37 kg), aunque el consumo



---

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

---

de los hogares no pobres está cerca al de la Unión Europea y México (15 kg).

El consumo de carne de cerdo, juntando carne de cerdo sin y con hueso y chicharrones y carnitas, en los hogares en pobreza extrema alcanza la media de 0.62 kg per cápita al año; en los hogares en pobreza no extrema, 1.22 kg; y en los hogares no pobres, 2.99 kg. Según cifras del Consejo Mexicano de la Carne (2019), ninguno de los estratos de hogares de Guatemala se acerca al menor de los 10 primeros consumidores de esta carne. Brasil que es el menor consumidor, consume 15 kg per cápita al año y Corea y la Unión Europea que son los mayores consumidores, registran una media de 40 kg por persona al año.

En la carne de pollo, incluyendo carne y vísceras, el consumo en Guatemala es de 3.77 kg per cápita al año en los hogares en extrema pobreza; de 7.05 kg en los hogares en pobreza no extrema y de 13.66 kg en los hogares no pobres. Según cifras del Consejo Mexicano de la carne (2019), el consumo de los primeros hogares es similar al de India (4 kg por persona al año); el consumo de los segundos y terceros es similar

al de China (9 kg). Los mayores consumidores de pollo son Estados Unidos con 51 kg, seguido por Brasil con 47 kg y Argentina con 45 kg.

Para el consumo de embutidos no se encontraron muchos comparadores. Es posible que los embutidos se encuentren dentro de las cifras de carnes de res, cerdo y pollo. Sin embargo, para España se encontró una cifra interesante que trata sobre consumo de carnes procesadas, la cual se puede comparar con el consumo nacional de embutidos. Este consumo fue de 11.4 kg per cápita al año para España (Mercasa, 2019) y asciende a 0.26, 0.77 y 2.61 kg por persona al año para los hogares en pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobres de Guatemala, respectivamente. En todos los casos, el consumo se encuentra muy por debajo de la cantidad consumida en España.

El consumo de pescado, mariscos y conservas de pescado y moluscos, según cifras de Mercasa (2019), en España fue de 12 kg, 6.1 kg y 4.4 kg per cápita al año, respectivamente. En Guatemala, para hogares en pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobres, el consumo de pescado (fresco y seco) fue de 0.34 kg, 0.86 kg y

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

2.80 kg; el consumo de mariscos de 0.09 kg, 0.13 kg y 0.18 kg y el de sardinas y atún en lata fue de 0.02 kg, 0.09 kg y 0.54 kg, respectivamente. En todos los casos muy por debajo del consumo de los españoles.

Sobre el consumo de pescado, se puede agregar que según cifras de la FAO (2020), el consumo aparente es de 24.2 kg per cápita al año en Oceanía, 24.1 kg en Asia y de 10.5 kg en América Latina y del Caribe. Todas estas medias se encuentran por arriba del consumo anual de todos los estratos de hogar en Guatemala.

## 7. Conclusiones

El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala frente al consumo de los principales consumidores mundiales es bajo y de 2006 a 2014 muestra una tendencia a hacerse más bajo todavía.

Por otro lado, el consumo de estos alimentos difiere significativamente entre estratos de hogar, observándose consumos demasiado pequeños en los hogares en extrema pobreza.

A pesar que el consumo de los alimentos es bajo, la distribución de los mismos entre los hogares

es muy desigual. Pocos hogares concentran el consumo de estos alimentos. Los coeficientes de Gini del consumo de carnes de res, cerdo y pollo, toman magnitudes que oscilan entre 0.51 y 0.89, evidenciando la inequidad existente en la distribución de estos alimentos. Para los alimentos con menores porcentajes de hogares consumidores, los coeficientes de concentración son más altos.

## 8. Implicaciones de política

Las mejoras de la nutrición de la población en sociedades pobres tiene dos beneficios económicos: Uno es el ahorro de recursos que de otro modo se habrían utilizado para enfrentar a la mortalidad y morbilidad de la población infantil, y dos, aumentos de la productividad (Alderman et al., 2007), por lo que los costos de la desnutrición son una mayor mortalidad y morbilidad infantil, mayores desembolsos del presupuesto público para atender este problema y reducciones de la productividad de la mano de obra.

Lathan (2002) indica que “la alta prevalencia de malnutrición en un país es prueba clara de un desarrollo deficiente y éste

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

además es causa de malnutrición y hambre. El crecimiento económico y el desarrollo que no conduce a reducciones significativas de la malnutrición, son un crecimiento y un desarrollo mal concebidos”.

La existencia de una fuerte desnutrición proteica, como permiten inferir para Guatemala las bajas medias de consumo de alimentos cárnicos, hacen obligatoria la recomendación de medidas para garantizar la seguridad alimentaria de la población en general, así como una protección adecuada contra las enfermedades y disponibilidad universal de servicios de salud de alta calidad. Los objetivos de la política económica no deben considerar solamente el crecimiento del producto interno bruto y las exportaciones tradicionales y no tradicionales y la estabilidad macroeconómica. La equidad para acceder a las oportunidades para producir riqueza debe ser el objetivo principal.

El consumo de pescado comparado con el de Oceanía, Asia, América Latina y del Caribe y de España es muy bajo y resulta paradójico que se observe en un país que se encuentra entre dos océanos y que dispone de múltiples lagos y ríos en su territorio. La pesca y

cultivo de pescado son actividades con un bajo aprovechamiento en Guatemala, por lo que deben tomarse medidas para incentivar su producción y consumo.

### Referencias bibliográficas

- Alderman, Harold; Behrman, Jere R.; and Hoddinott, John. (2007). Economic and nutritional analyses offer substantial synergies for understanding human nutrition. *The Journal of Nutrition*, 137(3): 537–544. <https://doi.org/10.1093/jn/137.3.537>
- Consejo Mexicano de la Carne. (2019). Compendio Estadístico 2019. Recuperado de [https://comecarne.org/wp-content/uploads/2020/05/Compendio\\_Estadistico\\_2019.pdf](https://comecarne.org/wp-content/uploads/2020/05/Compendio_Estadistico_2019.pdf)
- FAO, Food and Agriculture Organization. (2020). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020: La sostenibilidad en acción. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ca9229es/ca9229es.pdf>
- Hawkes, J., 1979. Prehistoria. Historia de la Humanidad. Barcelona: Editorial Planeta- UNESCO. Volumen 1: 33-291.
- INE, Instituto Nacional de Estadística. (2015). Encuesta de Condiciones de Vida 2014, principales resultados. Guatemala: Autor.

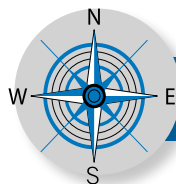


---

Mamerto Reyes Hernández ◀ El consumo de alimentos cárnicos en Guatemala,  
Lesbia Calderón Aguirre 2006 y 2014

---

- INE, Instituto Nacional de Estadística. (2020). Resultados del Censo 2018. Recuperado de <https://www.censopoblacion.gt/explorador>
- INE, Instituto Nacional de Estadística. (s.f.). Estimaciones y proyecciones nacionales de población: Metodología y principales resultados. Recuperado de [https://www.censopoblacion.gt/archivos/presentacion\\_estimaciones\\_y\\_proyecciones\\_de\\_poblacion/C3%B3n.pdf](https://www.censopoblacion.gt/archivos/presentacion_estimaciones_y_proyecciones_de_poblacion/C3%B3n.pdf)
- Latham, M. C. (2002). Nutrición humana en el mundo en desarrollo. *Colección FAO: Alimentación y nutrición No. 29*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura. Recuperado de <http://www.fao.org/3/w0073s/w0073s00.htm#Contents>
- Mercasa. (2020). Alimentación en España 2020: Producción, industria, distribución y consumo. Recuperado de [https://www.mercasa.es/media/publicaciones/281/AEE\\_2020\\_web.pdf](https://www.mercasa.es/media/publicaciones/281/AEE_2020_web.pdf)
- Zink, K. D. and Lieberman, D. E. (2016). Impact of meat and Lower Palaeolithic food processing techniques on chewing in humans. *Nature*, 531: 500–503.



## Contrapunto

# La distopía de la niñez en Centroamérica y el derecho de acceso a internet

Oscar René Franco<sup>1</sup>  
Consultor independiente

### Resumen

El pasado año 2020 constituye otro parteaguas en la historia de la humanidad. La pandemia del COVID-19 ha tenido implicaciones a todo nivel, en el mundo entero. Para Centroamérica ha colocado en evidencia las vulnerabilidades que viven algunos grupos de la población; en particular la niñez, adolescencia y juventudes, que han visto mermada su calidad de vida por las dificultades de conectarse a internet y continuar con su ciclo programático de formación académica; mucha población estudiantil ha abandonado el sistema educativo, pues al no contar con un equipo informático para la conexión a internet, así como un manejo técnico y buena calidad de conexión, les ha imposibilitado seguir en el aprendizaje. Esta realidad motiva la discusión sobre la necesidad de promover políticas públicas de inclusión digital, para cerrar las brechas existentes en la región; Centroamérica estará mejor integrada e interconectada con una mejor infraestructura de conexión a internet.

### Palabras clave

Internet, información, infraestructura, derecho de conexión, brechas.

1. Ciudadano centroamericano nacido en El Salvador, politólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala, estudiante de la Maestría en Administración Pública por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

### Abstract

The past year 2020 constitutes another watershed in the history of humanity. The COVID-19 pandemic has had implications at all levels, throughout the world. For Central America, it has highlighted the vulnerabilities experienced by some groups of the population; in particular children, adolescents and youth, who have seen their quality of life diminished due to the difficulties of connecting to the Internet and continuing with their academic training program cycle, a large student population has left the educational system, since they do not have a team in information technology for the Internet connection, as well as its technical handling and good quality of connection, has made it impossible for them to continue learning, this reality motivates the discussion on the need to promote public policies of digital inclusion, to close the existing gaps in the region, Central America will be better integrated and interconnected with a better Internet connection infrastructure.

### Keywords

Internet, information, infrastructure, right of connection, gaps.

## Generación de la internet

La especie humana no puede concebir su propia existencia sin la internet; casi cualquier actividad humana se encuentra ligada a la posibilidad de contar con conexión a internet. En 2011 mediante la “Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet” la conexión a internet fue declarada como un derecho humano; la declaración de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sirve de referencia de derecho internacional para llevar a cabo acciones a este respecto, e incorporarlo en las normativas de sus países miembros. Su abordaje es necesario para el contexto actual, en el que la especie humana se encuentra en este periodo de transición, entre lo que fue el mundo antes y después de la pandemia del COVID-19.

Dentro de los principios generales de esta declaración, se encuentran:

a. La libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios

de comunicación. Las restricciones a la libertad de expresión en Internet solo resultan aceptables cuando cumplen con los estándares internacionales que disponen, entre otras cosas, que deberán estar previstas por la ley y perseguir una finalidad legítima reconocida por el derecho internacional y ser necesarias para alcanzar dicha finalidad (la prueba “tripartita”) (OEA, s.n., 2011).

La generación actual debe tomar decisiones partiendo de una base transgeneracional de acceso, uso, apropiación y manejo técnico de la internet y que no necesariamente cuentan con la misma capacidad para este fin; este es un reto importante porque no se traduce ni implica que se genere un conflicto intergeneracional o intrageneracional, sino una prerrogativa a considerar en el tema. La conexión a internet es un derecho que debe ser garantizado a todos los seres humanos, sin distinción alguna.

El inciso 3 del artículo 3 de la Declaración de los derechos en Internet de la Unión Europea, considera que “Las instituciones públicas impulsarán, en particular mediante el sistema de educación y formación, la educación al uso consciente de Internet e

intervendrán para eliminar toda forma de atraso cultural que obstaculice o limite el uso de Internet de parte de las personas” (UE, s.a. p. 4).

## Internet para vivir en la sociedad de la información

La falta de acceso a internet genera una brecha importante de atraso en las sociedades para tomar decisiones, escolarizarse, educarse y culturizarse, pero no es un tema de primer orden en la agenda de los tomadores de decisión; a esto debe añadirse el déficit democrático como consecuencia colateral, que la falta de acceso a internet, genera. La generación actual está muy vinculada al uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), lo cual debe ser el punto de partida para la garantía de acceso y goce de los derechos digitales de la niñez, adolescencia y juventudes; por esto es importante conocer cómo se comporta esta generación, en el uso de las TIC y de internet. Lo anterior, en virtud de terminar con la desigualdad digital existente, respecto de la que Norris (2001, citado en Alcalá, 2019, p. 59) distingue tres tipos: “la global, que divide el acceso a internet entre las sociedades industrializadas y

aquellas en vías de desarrollo; la democrática, que margina a aquellos que no usan las nuevas tecnologías para participar en la vida pública; y la social, que se presenta en un mismo país o región, como consecuencia de su ubicación o geografía”.

La actual pandemia del COVID-19 ha servido como catalizador de distintas vulneraciones y vulnerabilidades que viven la niñez, adolescencia y juventudes, en materia de aprendizaje, educación, trabajo infantil, abuso físico, mental, psicoemocional y sexual, entre otros problemas estructurales. Pero a esto debe añadirse la brecha digital y la conexión a internet como situación adicional de vulneración. Dentro de las medidas que se han tomado para mitigar los efectos del COVID-19 y evitar su propagación, se incluye continuar con el desarrollo del año escolar desde los hogares, promoviendo la distancia social, medidas que han demostrado ser efectivas para detener el alza de contagios de esta pandemia, que ya reporta más de un millón de muertos en todo el mundo.

En este orden de ideas debe destacarse que tanto en el ámbito privado como en el público se ha promovido el uso de distintas

plataformas de conexión virtual, para la impartición de clases en línea, compartir archivos y contenidos de distinta naturaleza con el estudiantado y gestión del aprendizaje en general. Centroamérica en general tienen una infraestructura de telecomunicaciones precaria que impide a las personas conectarse a la web sin dificultad; dicho sea de paso, se paga por una señal y calidad de conexión deficiente, a un alto valor económico, por lo que conexión a internet y derechos de niñez, adolescencia y juventudes tienen una relación intrínseca y estrecha en la región centroamericana.

De acuerdo con el informe de la CEPAL *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*, El Salvador se encuentra entre los países con una conexión a internet precaria, en relación a los ingresos que se obtienen. El 20 % de los hogares salvadoreños tiene acceso a internet móvil, mientras que el 15 % de los hogares tienen acceso a internet de telefonía fija, para el primer quintil de la población; para el segundo quintil poco más del 10 % de hogares con ingresos tiene acceso a internet móvil, mientras que el 8 % de los hogares con ingresos tiene acceso a internet fijo. A su vez, el 18 % de los



hogares salvadoreños tiene posibilidades de hacer teletrabajo, el 14 % de hogares hondureños y guatemaltecos tiene esta posibilidad; Panamá tiene un 20 % de posibilidades para el teletrabajo.

En el caso de El Salvador existe un 9.1 % de personas que se dedican a labores que pueden desarrollarse de manera remota, pero, por las condiciones de conexión a internet ven limitada o anulada esta posibilidad, a pesar de existir una Ley de Teletrabajo aprobada y dos iniciativas de ley en materia de acceso a internet e inclusión digital; de igual forma, este país se encuentra en segundo lugar a nivel latinoamericano en porcentajes de niños en hogares sin acceso a internet.

En razón de esto, hablar de inclusión digital en la actualidad es fundamental. Al abordar el tema de sociedad digital inclusiva, el informe citado puntualiza que “En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador, el costo mensual de conectar a los hogares sin conexión es mucho mayor que en el del resto de los países de la región, debido al gran número de hogares desconectados y a su bajo nivel de ingresos” (CEPAL, 2020, p. 24).

## Infraestructura para la conexión a Internet

Los tomadores de decisión no han reparado sobre las implicaciones que tiene la conexión a internet en la actualidad, por lo que la regulación de la conexión a la red está determinada por una variedad de criterios no técnicos, incluyendo la fijación de precios. De ahí que el pago por los distintos tipos velocidad de internet sea escalonado, cuando la niñez, adolescencia y juventud demandan una velocidad sin mayor restricción en el acceso y goce de conexión a internet para distintos fines. Esto también pasa por una caracterización del tipo de población que se conecta a internet, sus edades, necesidades de conexión, entre otros elementos.

En cuanto a la accesibilidad a internet en Costa Rica, Miranda (2016) apunta que

De acuerdo con el último reporte Estado del Internet de la empresa de contenidos y servicios de Internet Akami Technologies —quién es la responsable del 43 % del tráfico de internet en el mundo— nuestro país sufrió en el segundo trimestre del

2016 una importante caída en relación a la velocidad promedio de acceso a líneas fijas pues pasó de la posición 105 al puesto 114 de un total de 14633. La conexión promedio a nivel mundial es de 6,1 Mbps mientras que la velocidad promedio de acceso a líneas fijas en nuestro país es de 3,5 Mbps. Además, el análisis evidencia un descenso todavía mayor en acceso de banda ancha pues pasó del puesto 90 al 103 ya que sólo el 27 % de conexiones tienen una velocidad superior o igual a Mbps en comparación al promedio global que alcanza el 76 %. Al respecto para Roberto Sasso, presidente del Club de Investigación Tecnológica si estamos mal conectados, internet lenta, cara y asimétrica, tenemos una enorme desventaja ya que los estudiantes no pueden obtener la información requerida, los sistemas de salud y el teletrabajo no pueden ser eficientes (Miranda, 2016, p. 19).

Debe tomarse en cuenta el papel de las instituciones de cada uno de los Estados de Centroamérica en cuanto la infraestructura de conexión a internet, el valor agregado que le da a los hogares

centroamericanos contar con acceso a internet, y en particular a la niñez, adolescencia y juventud el tener acceso a internet; lo anterior, tomando en consideración la calidad del acceso, los dispositivos con los que se cuenta y además, el manejo técnico de dichos dispositivos, pues en algunas áreas de la región no existe energía eléctrica ni maneras de acceder a ella. Esta es otra consideración más, a tomar en cuenta para el problema. En el índice de Desarrollo de la Banda Ancha, los países de Centroamérica se encuentran en el orden siguiente, de acuerdo a García e Iglesias:

Costa Rica en la posición 41, siendo el primer país de Centroamérica, Panamá en la posición 42 en el segundo lugar de la región; República Dominicana en la posición 50, y tercer lugar de la región; El Salvador en la posición 56 y en cuarto lugar de la región; Belice en la posición 57 y en quinto lugar de la región; Honduras en la posición 59 y sexto lugar de la región; Guatemala en la posición 61 y séptimo lugar de la región y, finalmente Nicaragua, en la posición 62 y octavo lugar de la región (García e Iglesias, 2019, p. 16-17).

En suma, no es suficiente tener una buena calidad en la conexión a internet, lo que debe tomarse en cuenta para la confección de planes, programas, políticas o proyectos que busquen mejorar la vida de la población, a través de la conexión a internet y acceso a TIC, identificando puntualmente las áreas de oportunidad de mejora o intervención. Al clarificarse el problema, se puede plantear una mejor respuesta al mismo; ya que acceder a internet no es posible para todos los sectores, por temas de cobertura y variación en velocidad de conexión, no conectarse a internet implica no tener la información suficiente para tomar decisiones en la vida y ejercer ciudadanía.

En este sentido, Lucena asevera que

La dimensión política y democrática de internet constituye un potencial para la ciudadanía, local y global y, a la vez, un ágora virtual que, si bien no sustituye al espacio físico, contribuye a la creación de las condiciones para el ejercicio legítimo de la soberanía. Internet ha propiciado, de este modo, la confirmación de los nuevos movimientos sociales y sus reivindicaciones sociopolíti-

cas, consolidando una nueva autonomía respecto de las instituciones políticas convencionales (Lucena, 2014, p. 387).

Los proveedores de acceso a internet son, en su mayoría, compañías privadas, con precios altos, en comparación con el servicio que se recibe, además del factor de cobertura geográfica, pues las personas pagan precios similares por servicios diferenciados. Es decir, el costo de la velocidad de internet también involucra precio diferenciado; esto promueve pobreza informática que bien podría considerarse como otro tipo de pobreza, informacional y digital; es decir, personas que no tienen acceso a internet en virtud del costo que esto implica, lo cual obstaculiza el pleno ejercicio de otros derechos habilitadores, como el derecho a la educación.

Contar con acceso a internet implica acceder de manera más expedita a servicios públicos, tecnológicos, culturales y sociales; y la permanencia en el sistema educativo del estudiantado. El problema de la niñez fuera del sistema educativo tiene un alcance significativo; esto implica tanto niñez que nunca ha estado en el sistema educativo, como niñez que ha desertado del sistema educativo

por distintas causas; una de ellas es el acceso a las TIC y conexión a internet, por las brechas mencionadas anteriormente. Esto es notorio, si se atiende al hecho de que en las áreas metropolitanas se recibe más información y en las áreas rurales reciben menos información, a través de los distintos medios de comunicación; lo que, a su vez, permite tomar decisiones mejor fundamentadas; en este sentido, la falta de acceso a internet afecta directamente el derecho a la información.

La conexión a internet se encuentra intrínsecamente relacionada con la calidad de vida en general de la población; al contar con la misma las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) verán mejorada su calidad de vida, y mejorados los indicadores de Desarrollo Humano.

El acceso a internet debe adaptarse a las necesidades de uso que se tengan en los distintos contextos; no debería creerse que, por el hecho de vivir en el área urbana se debe contar con mejor conexión que el área rural, ya que los usos en cada uno de los contextos son diferentes; ambos contextos presentan necesidades de conexión diferentes y ambos tipos son necesidades que deben ser

resueltas de forma diferenciada, por parte de los tomadores de decisión y los titulares de las instituciones.

## Uso de internet

La niñez, adolescencia y juventud accede a internet para fines académicos, aprendizaje y recibir clases, recibir asignaciones y enviar tareas, además de actividades extraescolares, para fines de entretenimiento, ocio y acceso a la información pública. Las NNAJ para su madurez y el desarrollo progresivo de sus facultades, también necesitan tener acceso a información pública con la finalidad de tomar decisiones en la vida, en los temas que sean del interés de la ciudadanía en general, pero de la niñez, adolescencia y juventudes en particular y que, eventualmente, les implique ver minado el uso y goce de sus derechos y facultades y que tengan por ley.

En un contexto en el que cada vez es más necesario conectarse a internet, la conexión debe ser gratuita para la población estudiantil, procurando un alcance universal, sin impuestos; el acceso a internet debe ser un derecho progresivo; al tener un mejor acceso a internet, se tiene más

información y, por tanto, se puede ejercer una mejor ciudadanía por parte de la población. Quienes no tienen acceso al internet tienen un nivel cultural y académico atrasado, privándose de la oportunidad de generar empatía con el resto de la especie humana.

Sobre esto López propone que

la inclusión digital, situada como un punto fundamental del orden del día de la justicia social y los derechos humanos, puede fomentar nuevos espacios para la tolerancia y la comprensión y contrarrestar los intentos de personas y grupos que buscan imponer valores, costumbres o creencias en el mundo digital y, que, en última instancia, afectan también a zonas no conectadas. Las iniciativas de inclusión digital, por ejemplo, deberían implicar intrínsecamente la instauración de situaciones creativas e inteligentes en entornos aislados que se caracterizan a menudo por la ruralidad, la oralidad, el aislamiento, el envejecimiento de la población, la pobreza, y las tradiciones aborígenes e indígenas (López, 2009, p. 7).

## Reflexiones finales y recomendaciones

El escenario distópico que se ha planteado implica la creación de políticas de inclusión digital universal, con precios asequibles y competitivos; desde la perspectiva jurídica deben evaluarse las reformas de ley pertinentes. La garantía de acceso a internet implica promover el goce y acceso del derecho al conocimiento, derecho a la libre expresión, derecho a la información pública mediante los mecanismos de difusión de esta, la toma de decisiones y ejercicio de ciudadanía. Existen algunas experiencias como bibliotecas municipales con conexión a internet gratuita, para fines académicos y de ocio, entendiendo la internet como un bien social.

La actual coyuntura es propicia para esta finalidad, pues se deben potenciar las capacidades para la modernización, habilidades digitales, informacionales, mediáticas, emigrando de capacidades a competencias en el manejo de las TIC. El acuerdo de libre comercio con la Unión Europea es una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada para promover el uso de TIC y acceso a internet,

mediante una mejor infraestructura, facilitando nuevas oportunidades de diferente naturaleza, como inversión y reduciendo brechas y desigualdades.

En 2021 se cumplen 200 años de independencia, se debe avanzar hacia una Centroamérica más y mejor interconectada. La garantía de derecho de acceso a internet y el incremento en la inversión en este rubro, implica un cambio en el mapa de la región, invertir en la niñez, adolescencia y juventudes es invertir en el futuro de Centroamérica.

## Referencias bibliográficas

- Alcalá, M. (2019) "Desigualdad en el acceso a internet en México y la afectación en el ejercicio del derecho humano a la información". En *Revista Nuevo Derecho* 15(24):55-70. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7027303>
- CEPAL (2020) *Informe especial COVID-19, N°7. Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>
- García Zaballos, A., & Iglesias, E. (2019) *Informe anual del índice de desarrollo de la banda ancha en América Latina y el Caribe, IDBA 2018*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe\\_anual\\_del\\_%C3%8Dndice\\_de\\_Desarrollo\\_de\\_la\\_Banda\\_Ancha\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_anual_del_%C3%8Dndice_de_Desarrollo_de_la_Banda_Ancha_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_es.pdf)
- López, L. P. (2019) "Inclusión digital: Un nuevo derecho humano". En *Educación Y Biblioteca*, (172), 1-9. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3026328>
- Lucena Cid, I. V. (2014) "El derecho de acceso a internet y el fortalecimiento de la democracia". En *Revista Inter-nacional de Pensamiento Político*, (9), 383-398. Recuperado de: <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3642>
- Miranda Bonilla, H. (2016) "El derecho a internet como derecho fundamental". *Ius Doctrina, Revistas Académicas*, 1-23. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/27476>
- Organización de los Estados Americanos (2011) *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>
- Parlamento Europeo (S/f) *Declaración de los derechos en internet*. Recuperado de: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione\\_internet/testo\\_definitivo\\_spagnolo.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/testo_definitivo_spagnolo.pdf)



## Polifonía

## Las Cortes son cosa suya<sup>1</sup>

Carolina Vásquez Araya

Diario *Prensa Libre*

Es probable que al pasar frente al edificio de la Corte Suprema de Justicia, menos del uno por ciento de los transeúntes conozca a cabalidad lo que se cocina ahí adentro. La población, al no haber recibido una instrucción profunda en educación cívica —la mayoría ni siquiera conoce el texto de la Constitución— carece de los elementos necesarios para analizar y reflexionar sobre la trascendencia de una elección de magistrados. Tampoco conoce el impacto que esas elecciones tienen para su vida, su futuro y la integridad del sistema democrático. Es decir, lo ignora todo.

Ignora, por ejemplo, que un evento aparentemente tan lejano y abstracto como una elección de integrantes a las cortes sea capaz de afectar de manera decisiva su futuro personal, el de su familia y el de su país. Que depender de la decisión de instituciones dominadas por organizaciones vinculadas con el crimen organizado —tales como los organismos Ejecutivo y Legislativo— es una de las más graves amenazas a los derechos humanos consagrados por la Constitución y las leyes internacionales. Se preguntará por qué... Muy sencillo: de las cortes depende la idoneidad de los jueces que en algún momento de su vida tomarán decisiones tan cercanas a usted, en resoluciones sobre violencia doméstica, violaciones sexuales, protección de la niñez, pensiones alimenticias, divorcios o división de bienes mancomunados, y mil y un asuntos de diferente magnitud. Es decir, prácticamente entran a su hogar y le afectan de manera directa.

---

1. Publicado el 01 de febrero de 2021. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/las-cortes-son-cosa-suya/>

Pero eso no es todo. De jueces y magistrados dependerá, en última instancia, la protección de la riqueza nacional y la posibilidad de conservar el régimen democrático. Unas cortes sólidamente fincadas en la ética, la transparencia y la honestidad son el parapeto contra el cual se estrella la corrupción de los políticos de turno y la codicia del sector empresarial organizado. Para ello, los procesos de selección de candidatos deben ser públicos, abiertos, transparentes y al alcance de la lupa de una ciudadanía consciente y enterada de sus detalles.

En el proceso desarrollado actualmente para la elección de magistrados en Guatemala, por ejemplo, es fácil ver cómo el cáncer ha invadido todos los espacios y pudre desde adentro a las más importantes instituciones del Estado. Individuos vinculados con el narcotráfico y, por ende, poseedores de un caudal incalculable de recursos económicos, compran el voto de legisladores, abogados y miembros de la academia en una especie de circo público, sin provocar la indispensable reacción de la ciudadanía para frenar semejante disparate.

Como en un espectáculo surrealista, desfilan por la pasarela ante las cortes los delincuentes más connotados: aquellos cuyas acciones han destruido con precisión quirúrgica los restos del estado de Derecho y se han apoderado de una institucionalidad ya debilitada por décadas de abusos de poder. El sistema de administración de justicia es un recurso de inmenso valor para proteger los derechos de la ciudadanía. Entregarlo a las organizaciones criminales es un suicidio nacional y hay que detenerlo. La fila de personajes oscuros frente a las puertas de la Corte esperando conseguir el pase para obtener impunidad y poder sobre los destinos del país no deja resquicio a la duda. Están ahí para transformar la ley en una herramienta de enriquecimiento ilícito en una llave maestra para proteger a sus cómplices y a las más peligrosas organizaciones criminales del continente, y para dejar claro que en Guatemala los poderes del Estado les pertenecen. Ahora ya sabe. De usted depende.



## La independencia judicial<sup>2</sup>

Delia Marina Dávila Salazar<sup>3\*</sup>

Diario *elPeriódico*

La independencia judicial es un deber del ejercicio de la función jurisdiccional y una garantía para la ciudadanía, es un elemento intrínseco del derecho al acceso a la justicia, por lo que los jueces y las juezas deben impartir justicia con absoluta independencia, lo que significa que deben emitir sus resoluciones libres de presiones, libres de cualquier injerencia de los poderes del Estado o grupos de presión. En ese sentido, es importante resaltar que las resoluciones judiciales son vinculantes y de obligatorio cumplimiento, por lo tanto se cumplen, no se discuten y solo son impugnables por los medios legalmente establecidos, lo que conlleva el ataque a las resoluciones, pero no a los jueces.

Arbitrariamente se utilizan acciones legales para atacar a jueces y juezas de parte de algunos sujetos procesales, como mecanismos de presión, de intimidación, de desprestigio, de afectación a la independencia judicial, pretendiendo criminalizar la función jurisdiccional con las consecuencias graves que afectan la independencia judicial, y que conforme a nuestra Constitución conlleva responsabilidades.

---

2. Publicado el 02 de febrero de 2021. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2021/02/02/la-independencia-judicial-2/>

3. La magistrada Delia Dávila es vocal IV y presidenta en funciones de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia. Este artículo es una colaboración para la Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad, que tiene como misión ser un grupo de juezas y jueces de Paz y de Primera Instancia, independiente e íntegro, que busca promover la democratización e independencia de la función judicial y el fortalecimiento de la dignidad e imparcialidad, así como el fomento de la eficiente y eficaz administración de justicia, a través del desarrollo jurídico, académico-funcional, profesional, social, cultural y laboral del gremio, en un espacio plural donde puedan desenvolverse a nivel nacional e internacional, en beneficio de la sociedad guatemalteca. [www.agji-gt.org](http://www.agji-gt.org).

En ese sentido, el doctor Alirio Abreu, en su obra *Independencia Judicial (Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)*, expone: “La independencia del poder Judicial, como consecuencia de la separación de poderes en un sistema democrático, y la independencia de los jueces, como un derecho de estos en el ejercicio de sus funciones, y de los ciudadanos en relación con el acceso a la justicia y a las garantías judiciales, ha sido materia reiteradamente tratada y decidida por la Corte, tanto en sus opiniones consultivas como en sus sentencias.”... “La falta de independencia judicial, que conlleva necesariamente la falta de imparcialidad, y, por ende, la violación del artículo 8 de la Convención, constituye una evidente carencia de igualdad para uno de los litigantes.” De tal manera que, según el autor, cuando no se aplica la justicia con independencia judicial, se anula la tutela judicial efectiva y viola el debido proceso, sumado a otros derechos y garantías del acceso a la justicia.

Respecto a la independencia judicial, la Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad, por sus siglas “AGJI”, ha tenido una importante proyección nacional e internacional, destacando su labor en la defensa de los derechos humanos y de la independencia judicial, denunciando de forma pública y frontal los ataques en contra de jueces y juezas de gran trayectoria, que han sido víctimas de estos ataques, mediante múltiples denuncias administrativas disciplinarias, todas declaradas sin lugar, lo que evidencia que no tienen fundamento y que el único propósito ha sido afectarles en su integridad, de la misma manera y de mayor gravedad han planteado antejuicios en contra de algunos de sus integrantes, los que en su mayoría han sido rechazados y en los que les han dado trámite, la Corte de Constitucionalidad ha dejado sin efecto, ordenando la protección constitucional mediante recursos de amparo, pues la mayoría de estos han sido planteados por personas sindicadas por casos de corrupción, lo que ha conllevado a elevar las denuncias de parte de la referida asociación, incluso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre las que destaca la petición para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que se realizó durante su 172 período de sesiones en Jamaica, denunciando no solamente el ataque a la independencia de jueces y juezas, por su función jurisdiccio-

nal en casos concretos, sino también por hechos que consideraron atentan en contra de la independencia del Organismo Judicial, por la injerencia de otros organismos de Estado en la función jurisdiccional y la independencia judicial, logrando que se discutiera con representantes del Estado y se atendieran las recomendaciones para respetar la independencia judicial. Asimismo, algunos de sus integrantes cuentan con medidas cautelares ordenadas por la CIDH, quienes han considerado que los jueces y juezas deben llevar a cabo sus labores sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o amedrentamientos en el ejercicio de sus funciones, destacando a la vez pronunciamientos del relator especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Independencia de Jueces y Magistrados, Doctor Diego García Sayán.

Sumado a estas acciones, la AGJI, ha realizado esfuerzos con asociaciones gremiales a nivel internacional como la Federación Centroamericana de Jueces por la Democracia, con gran liderazgo, al elegir como presidente de dicha organización al juez guatemalteco, Jorge Haroldo Vásquez Flores, también integran la Unión Mundial de Magistrados y la Federación Latinoamericana de Magistrados, destacando alianzas para compartir experiencias jurisdiccionales y fortalecimiento de capacidades. Por lo que su labor ha sido reconocida y apoyada por la cooperación internacional de varios países, como Estados Unidos, Noruega, Suecia, Alemania, Canadá, y organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Abogados sin Fronteras Canadá y el Vance Center for International Justice del Colegio de Abogados y Notarios de la Ciudad de Nueva York, lo que les ha permitido realizar tres congresos internacionales y ser parte del proyecto de reformas estructurales que impulsa la Cooperación Alemana, teniendo participación activa también como docentes en la Escuela de Estudios Judiciales.

Deseo resaltar que el trabajo de los integrantes de la Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad ha sido reconocido por organizaciones de la sociedad civil, por diferentes sectores e instituciones, por citar algunas: la designación del juez Miguel Ángel Gálvez, como personaje del año por parte del diario *Prensa Libre*; galardón “Mujer Destacada del Organismo Judicial”, otorgado

a la jueza Érika Aifán por el Organismo Judicial; reconocimiento otorgado al juez Haroldo Vásquez y al juez Carlos Ruano, por su aporte en favor de la Justicia y la democracia, otorgado por el Instituto Centroamericano de Estudios para la Democracia. Concluyo reconociendo el trabajo y el aporte de jueces y juezas en todas las materias, valientes e independientes, que actúan con probidad y principios éticos, que fortalecen el sistema de justicia en Guatemala, como pilar fundamental del desarrollo, del Estado de derecho y la paz.

## Corte en caída<sup>4</sup>

---

**Anabella Giracca**

*Diario elPeriódico*

Desgarrador. La corrupción es manipulación. Beneficio a expensas del bien común. Delincuencia cometida por funcionarios o autoridades que abusan de su poder e incitan a realizar un mal uso de los recursos a los que tienen acceso. Los corruptos anticipan sus intereses personales o los de sus allegados para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente de forma secreta o privada. La corrupción es violación, acto desviado de quienes deberían procurar el bien común. Impide, retarda y dificulta. Esconde. Quienes la practican hacen un “pacto”, se acuerpan para blindar su oscuridad apoderándose de las instituciones y así garantizarse impunidad.

Los rostros de la corrupción varían: el uso ilegítimo de información privilegiada, soborno, desvío, abuso, colusión, confabulación, complicidad. Obstrucción, uso ilegal de información falsa, conspiración, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, evasión fiscal, fraude, malversación. Prevaricación, caciquismo, compadrazgo, cooptación, nepotismo, impunidad. Todo ello parte de su andamiaje para capturar el Estado y volverlo su tienda.

---

4. Publicado el 03 de febrero de 2021. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2021/02/03/corte-en-caida/>

Grotesco. La corrupción nos ha despojado de hospitales, ríos, escuelas, alimentos, tierras, bosques, tribunales, carreteras, palabras, vida, paz, futuros... Mata de muchas formas. Y ahora su mayor ambición es quedarse con la CC.

Lo que vemos son intenciones continuas de barrer debajo de la alfombra, de tapar el sol con un dedo, de darnos atol con el dedo, de una mancha más al tigre..., mientras tanto el país se socava, pierde materia, se deteriora hasta las más graves consecuencias.

El pacto de corruptos se esmera. Como nube negra intenta una caída total. Tentáculos perversos que quieren ahogarlo todo: a aquellos que les impiden afianzar sus tretas, a aquellos que podrían juzgarlos, a aquellos que no se prestan a robo, trampa ni miseria.

Lamentable. Somos un país varado en su propio desgaste, hambre, enfermedad gracias a este mal instalado como práctica cotidiana; a la desigualdad que le conviene a unos cuantos; al despojo; al saqueo consistente de aparatos y gobiernos que llegan simplemente a malversar su poder y autoridad para satisfacerse. Desesperadamente. Ahora intentan moldear una CC a su medida.

Terrible. Pacto de corruptos es igual a capturar buenas dosis de magistrados de las Cortes, de congresistas, de funcionarios del ejecutivo, de poderes fácticos y poderes económicos sin escrúpulos. Vaya contubernio. Y como leitmotiv, el intencionado retraso de la elección de magistrados del Poder Judicial que llega a límites impensables.

Fatal. Como un mal acto de magia. Se ve la carta doblada, o los espejos en la pared. Acto tras acto fallido. Pero no paran, no interrumpen su espectáculo, porque los intereses son demasiado grandes. Ante esta penuria, ¿qué puede hacer una sociedad desprotegida? Todo, menos apatía, indiferencia, olvido. Todo menos brazos cruzados.

## Rompamos el cerco sobre la CC<sup>5</sup>

Karin Slowing

*Diario Prensa Libre*

La Corte de Constitucionalidad, (CC) es el tribunal instaurado en el orden jurídico guatemalteco establecido a partir del año 1985, en el marco del proceso de democratización. Su finalidad es salvaguardar lo establecido en la Constitución Política de la República, ley máxima del país, y que es la expresión formal y jurídica del pacto político impulsado en ese entonces por una corriente dentro del Ejército y de la élite económica que requerían acabar con la inestabilidad y mala imagen internacional que generaban los procesos electorales corruptos, los continuos golpes de Estado, el conflicto armado interno, y las constantes violaciones a los derechos humanos. Como casi todo gran acontecimiento histórico en Guatemala, ese proceso de democratización política fue, también, avalado e impulsado desde fuera del país.

Se estimó pertinente en ese entonces, crear un órgano institucional específico que velara porque ese orden establecido permaneciera en el tiempo. Y, efectivamente, los últimos 35 años, la Corte de Constitucionalidad ha fungido ese papel de árbitro máximo e inapelable de muchas disputas que han amenazado con ponerlo en jaque.

Actualmente, al menos parte de la élite económica —me resisto todavía a creer que toda— y del Ejército han fraguado un nuevo pacto político al margen de la sociedad. Un pacto en el cual amalgaman intereses con actores de poder que se han convertido en tales a partir de mal usar su poder político y de medrar de los recursos del Estado, y con la economía delictiva, que encontró en los sistemas políticos débiles y altamente corruptibles de Centro América, el sustrato perfecto para sus operaciones delictuosas.

---

5. Publicado el 3 de febrero de 2021. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/rompamos-el-cerco-sobre-la-cc/>

Esta nueva alianza corrupta fracturó severamente la alianza histórica de Estados Unidos con las élites económicas de la región. Para Estados Unidos, la situación que vivimos se ha convertido, desde hace ya un tiempo, en algo insostenible que afecta sensiblemente su seguridad y estabilidad. Hacia adentro del país, esta alianza que la ciudadanía ha denominado atinadamente como “Pacto de Corruptos” y “Alianza Criminal” solo ha agudizado las condiciones de desposesión y exclusión de la mayor parte de la población, anulado las oportunidades de movilidad social ascendente por la vía legítima, y exacerbado la desesperación de las masas que buscan en la emigración, una salida a su extrema precariedad.

La gigantesca asimetría de poder entre una población desposeída y masacrada, y una alianza narco-clepto-oligárquica que controla el poder económico y político ha impedido exitosamente hasta ahora que cambien estas condiciones de vida por la vía democrática —elecciones libres y competitivas—. Simplemente, evitan que cualquier opción no afín a sus intereses pueda competir limpiamente por el poder; se aseguran que sean operadores absolutamente leales a ellos los que ocupen los puestos estratégicos de control del Estado. Así garantizan su perpetuación y su impunidad. El caso del ex juez Moto es un claro ejemplo de esta forma de operar, aunque desgraciadamente, no es el único. Son huestes las que ya están incrustadas en todos los poderes del Estado operando para el #PactoDeCorruptos.

Por eso, en la actualidad se habla de una cooptación del Estado. El Pacto de Corruptos, desde que Jimmy Morales expulsó a la CICIG, ha venido tomando explícito control de las instituciones que garantizan la reproducción de esta Alianza Criminal. En esa lucha por el poder sobre el Estado solo les falta la CC. Con su captura, buscan blindaje frente a cualquier acción orientada a depurar el sistema y le quitan a Guatemala la oportunidad de ocuparse de lo que realmente importa: el desarrollo del país.

## Corte Constitucional, corte ciudadana<sup>6</sup>

Carolina Escobar

Diario *Prensa Libre*

Aprendimos a ver de lejos las esferas del poder, a no hablar de política porque “la política es muy sucia”, a callar ante las injusticias y la corrupción porque eso no tenía que ver con nosotros. Error. Lo que pasa en el ámbito de la justicia, del orden constitucional y del poder tiene implicaciones directas sobre la vida ciudadana. Las alianzas corruptas durante los sucesivos gobiernos y las malas decisiones tomadas en esos ámbitos nos afectan por varias generaciones.

Sin jueces independientes no hay justicia para nadie, solo para los patrones y operadores de la alianza criminal; sin diputados decentes y comprometidos con la ciudadanía no hay un juego político limpio; sin funcionarios probos y capaces en los tres poderes del Estado no hay buenos gobiernos. La gobernanza es el juego del poder y depende de las interacciones entre los distintos actores políticos. Refleja la calidad de vida de un régimen político, así como el impacto que este tiene en la calidad de vida de toda la población. Nuestras miserias y nuestras violencias están a la vista de todo el mundo, poniéndonos a competir con Haití y algunos países africanos.

En la elección de las cortes nos estamos jugando el presente y el futuro del narco Estado mafioso que somos hoy, sobre todo en la elección de magistrados y magistradas que dirigirán la Corte de Constitucionalidad (CC). De estos polvos vendrán futuros lodos, si no hacemos algo en este momento. Para el 14 de marzo ya estarán electos los nuevos titulares y suplentes, aunque no será sino hasta el 14 de abril cuando tomen posesión. Es ahora cuando se están moviendo todas las piezas sobre el tablero. Este es el

---

6. Publicado el 04 de febrero de 2021. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/corte-constitucional-corte-ciudadana/>



momento para denunciar las prácticas corruptas de las mafias que están detrás de esta elección y que tienen miedo de perder el poder y a los operadores que protegen sus intereses y podrían salvarlos de ir a la cárcel o seguir en ella.

Dime quién te propone y te diré si eres corrupto. Un titular y un suplente serán electos por la Presidencia de la República; un titular y un suplente, por el Congreso; un titular y un suplente, por la Corte Suprema de Justicia (CSJ); un titular y un suplente, por el Consejo Superior Universitario; y un titular y suplente, por el Colegio de Abogados y Notarios (CANG). ¿Ya pensaron cómo serán los elegidos si partimos de estos electores? Para saber cómo actuarán (si los dejamos) en estas elecciones de la CC, basta recordar cómo eligió una minoría del CANG al corruptísimo de Mynor Moto como magistrado suplente para la CC mientras competía con el corrupto de Gálvez (USAC); cómo al menos 82 diputados del Congreso lo defendieron entonces y siguen haciéndolo ahora; y cómo el Consejo de la Carrera Judicial en la CSJ sesionó de emergencia para nombrarlo de nuevo juez, con el fin de que no perdiera inmunidad cuando se anunció que había orden de captura en su contra. El diablo está siempre en los detalles.

La CC es nuestra. Hoy, es la única institución del Estado que medio se salva de la cooptación criminal que se ha atrincherado en todas las demás instancias durante los últimos años. Es el cuerpo colegiado que cuida y protege a nuestra Constitución y asegura la independencia judicial, así que estas elecciones definirán el futuro de nuestro sistema jurídico. Es importante recordar los criterios que deben orientar esta elección: capacidad, honradez, idoneidad y reconocida honorabilidad (Arts. 113 y 207 de la CPRG). Por lo tanto, nadie que tenga conflictos de interés que le impidan ejercer la función pública debería de ocupar un cargo en la CC (Art. 18, Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos).

Moto es un peón sacrificable en esta crisis política (aunque con mucha información), pero hay que poner la mirada sobre los demás “Motos” a los cuales querrán elegir. Hay muchos casos de corrupción que están por llegar a la CC y que tienen que ver con

nuestras vidas, pero también con el legado que dejaremos a las siguientes generaciones. Ante esto no podemos callar.

## Corte de Constitucionalidad ¿a la medida de quién?<sup>7</sup>

**Olga Villalta**

Revista digital *Gazeta*

Hace unas décadas no tenía noción sobre la dimensión que tenía en la vida de la ciudadanía las altas cortes, entre ellas la Corte de Constitucionalidad (CC). Recuerdo muy bien cuando ante el Serranazo, el 25 de mayo de 1993, fue la CC de ese entonces la que nos devolvió la tranquilidad después de 13 días de incertidumbres y vaivenes. Fue entonces que comprendí que la existencia de esa alta corte tenía que ver con la vida cotidiana de la ciudadanía.

Por ella han pasado diversos personajes, unos brillantes y justos que han jugado un papel certero ante las crisis que se han presentado. Otros no tan brillantes, pero han avalado resoluciones apegadas a la ley. Sus sentencias pueden o no gustarnos, y las/os ciudadanos de a pie nos topamos con un sinfín de interpretaciones de los abogados. A pesar de ello, se considera que dichas sentencias deben ser respetadas.

Desde el Movimiento de Mujeres, en varias ocasiones hemos recurrido a los oficios de la CC para eliminar artículos discriminatorios en nuestra legislación, modificarlos y/o actualizarlos de acuerdo a los convenios internacionales en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por el Estado de Guatemala.

---

7. Publicado el 06 de febrero de 2021. Tomado de <https://gazeta.gt/corte-de-constitucionalidad-a-la-medida-de-quien/>

Una de las ocasiones en que recurrimos a la CC fue en 1996, cuando con el auxilio de las abogadas María Eugenia Mijangos, Edna Victoria Rodríguez y Malvina Beatriz Armas, siete mujeres solicitamos a la CC que declarara inconstitucional los artículos 233, 234 y 235 del Código Penal, correspondientes al capítulo II, título V, que versaban sobre el hecho de la infidelidad entre cónyuges, el cual tipificaba de diferente manera dependiendo de si este era cometido por la esposa o el esposo, quedando en situación de desigualdad las mujeres

En ese momento, conformaban la CC, como presidenta la abogada Alma Beatriz Quiñonez (q. e. p. d.) y como titulares Adolfo González Rodas, Edmundo Velázquez Molina, Maynor Pinto Acevedo, Gabriel Larios Ochaita y Rodolfo Rohrmoser Valdeavellano. A pesar de ser una CC conformada en su mayoría por hombres, la demanda fue escuchada y considerada válida.

Esta sentencia benefició a las mujeres, ya que el hecho de infidelidad quedó tipificado como un causal de divorcio para ambos cónyuges y fueron eliminados los artículos del Código Penal. Esto significaba ubicar nuestra legislación de acuerdo al derecho moderno que busca evitar que las personas sean encarceladas innecesariamente.

Hoy nos enfrentamos a la ambición de sectores oscuros que intentan mantener capturada a la CC con el ánimo de seguir saqueando al Estado, facilitando la corrupción y la impunidad.

Las resoluciones de la CC nos afectan, para bien o para mal, a toda la ciudadanía. De su integración dependerán las interpretaciones que se hagan de la Constitución de la República. La llegada a la CC de personas como Roberto Molina Barreto ha significado un riesgo para los derechos de las mujeres, pues en sus opiniones prevalecen sus creencias religiosas y políticas, lo que es inconstitucional.

Hemos dejado que el Congreso de la República esté en manos de personajes oscuros que se mueven como alfiles en un tablero de ajedrez, buscan su beneficio personal y el de quienes les

financian. Tenemos una Corte Suprema de Justicia en la que solo tres de sus integrantes son personas probas y ejercen con dignidad y profesionalismo su cargo.

Como pueblo, tenemos que preguntarnos si estamos dispuestos a tolerar una Corte de Constitucionalidad a la medida de los sectores oscuros y corruptos, o si, por el contrario, asumimos nuestra ciudadanía y exigimos una CC que responda a los intereses de las grandes mayorías empobrecidas.

## CC: la última gran batalla<sup>8</sup>

---

Marielos Monzón

*Diario Prensa Libre*

En el 2017 se hizo más que evidente la conformación de un amplio bloque de actores políticos, económicos y militares, quienes, junto a integrantes de estructuras criminales, compartían el objetivo común de procurarse impunidad.

Dada la fortaleza que en aquel momento tenía la maquinaria de demolición del Ministerio Público (MP) y la CICIG, que avanzaba —a través de investigaciones y procesos penales— en la desarticulación de estructuras de gran corrupción, y contaba con un mayoritario respaldo ciudadano y de la comunidad internacional, en particular del gobierno de los Estados Unidos, la estrategia del contraataque se diseñó por etapas.

El contragolpe se desarrolló en cuatro planos, que todavía se mantienen: el político, el jurídico, el diplomático y el de la opinión pública. La coincidencia de intereses entre los actores y su infinita capacidad económica para dotarlo de recursos —lícitos e ilícitos—

---

8. Publicado el 09 de febrero de 2021. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/cc-la-ultima-gran-batalla/>

posibilitó que la regresión se fuera instalando poco a poco hasta llegar al momento crítico en el que nos encontramos.

En el componente político se privilegió la conformación de una alianza parlamentaria con el oficialismo —en aquel entonces, FCN Nación; hoy Vamos— para desplegar una agenda legislativa regresiva que frenara los avances en las reformas al Código Penal y en la Ley Electoral y de Partidos Políticos; impidiera la aprobación de una reforma constitucional en materia de justicia que promovía cambios en los mecanismos de elección de las cortes y promoviera leyes para restringir derechos y libertades. Los incentivos económicos y la garantía de impunidad fueron —y siguen siendo hasta hoy— los ingredientes perversos que mantienen la unidad del bloque político pro corrupción, popularmente bautizado como Pacto de Corruptos.

En el ámbito jurídico se impulsó el litigio malicioso para impedir el avance de los procesos y promover causas penales y administrativas contra jueces y fiscales independientes. El fortalecimiento de las redes de tráfico de influencia entre operadores de justicia, bufetes de abogados y espacios gremiales fue otra de las estrategias para entrapar los juicios. Consiguieron el realineamiento de la Fiscalía General del MP para debilitar el trabajo de la FECL y reorientar la política criminal, y le dieron un nuevo impulso a la cooptación de las cortes. Y en eso estamos.

La ruta diseñada en el ámbito diplomático no pudo ser más oportuna. Teniendo a Donald Trump como nuevo inquilino de la Casa Blanca, se combinó una agresiva estrategia de cabildeo —que incluyó al lobby judío, a las iglesias neopentecostales y a la Asociación del Rifle, a la que varios chapines poderosos están adscritos— con decisiones de política exterior como el traslado de la embajada de Guatemala en Israel y la firma del vergonzoso Acuerdo de Tercer País Seguro, que buscaba convertirnos en una cárcel para migrantes. Eso fue suficiente para ganarse la simpatía de la administración Trump y garantizar que el cierre de la CICIG se diera sin mayores consecuencias para el gobierno.

La cereza de la torta fue —y sigue siendo— una ofensiva brutal en el ámbito de la opinión pública, que incluyó al monopolio de la televisión abierta, a medios vinculados con acusados en casos de corrupción y a un ejército de netcenters que continúan generando desinformación, noticias falsas y polarización, para deslegitimar y restar apoyo ciudadano a la lucha contra la impunidad y a sus principales actores. También hubo un boicot económico y presiones desmedidas contra periodistas y medios independientes.

Todo esto nos trajo hasta aquí. Y hoy esa coalición pro impunidad busca ganar su última gran batalla, agenciándose el control de la Corte de Constitucionalidad para terminar de cerrar el círculo y garantizar que no haya más fisuras en el realineamiento del Estado cooptado.

## Justicia pronta y reparación digna<sup>9</sup>

Rosalinda Hernández Alarcón

laCuerda / diario *elPeriódico*

En Guatemala existen condiciones para que personas con poder —afines a la corrupción y la impunidad— coloquen a sus esbirros en el máximo organismo de Justicia, la Corte de Constitucionalidad (CC). Esto ocurre en un contexto de hechos de violencia patriarcal, en el que sobresale la muerte cruel de niñas y adolescentes, y de apoyo a la pena de muerte por parte del presidente de la República, Alejandro Giammattei, quien ha debilitado las escasas instituciones encargadas de garantizar los derechos de las mujeres.

Es importante recordar que la participación de personas honestas e idóneas como magistrados en la CC evitó el funcionamiento ilegal de una empresa minera, posibilitó la apertura de juicios contra altos funcionarios corruptos y jefes militares inculpadados por delitos contra la humanidad, garantizó la permanencia de leyes a favor de las víctimas de la guerra, por mencionar algunos casos.

---

9. Publicado el 13 de febrero de 2021. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2021/02/13/justicia-pronta-y-reparacion-digna/>

Si llegan a dicha institución profesionales incapaces y respaldados por empresarios rapaces, mafias y crimen organizado, el riesgo tendrá grandes consecuencias; ya que sin duda existen procesos judiciales relevantes que llegarán a la CC (permanencia de narcopartidos, delincuentes amnistiados). Esta amenaza se traduce además en tolerar la violación a derechos como el acceso a la justicia, a la tierra y el agua, a la protección de la naturaleza y a la consulta ciudadana...

En este sentido cabe destacar el papel de quienes confrontan a las mafias enquistadas en universidades, cámaras empresariales, entidades de justicia, los organismos Ejecutivo y Legislativo; y quienes levantan la consigna: '#CortesNoMafias'. A esas voces hay que sumar la exigencia de que en la selección de magistrados exista la inclusión de mujeres e indígenas de manera equitativa.

Para las agrupaciones feministas, el acceso a la justicia pronta para las mujeres es una exigencia sostenida por décadas, a la que suman derecho a la reparación digna; aspectos que involucran a las Cortes, de ahí su alerta para que sean integradas por personas conocedoras de las obligaciones que tiene Guatemala, contenidas en acuerdos nacionales e internacionales, a fin de garantizar el derecho a la vida libre de violencias a niñas, adolescentes y adultas.

Desde enfoques feministas, defender la pena de muerte es avalar una violencia más, es una medida que NO contribuye a evitar las agresiones patriarcales, en tanto, estas se originan en la aceptación como "natural" de la supremacía de unas personas sobre otras. Al revisar la historia, se demuestra la continuidad de la violencia, justificándose por ley o por costumbre, mediante las relaciones de poder asimétricas; las mismas instituciones del Estado las reproducen dentro y fuera de casa.

A partir de estos referentes, hay mujeres que no desfallecen, mantienen su decisión de lucha, a pesar de tristezas y rabias, siguen actuando: defienden el autocuidado, el cuidado entre nosotras, la atención integral, el reconocimiento de áreas de acción distintas; en el entendido que sus anhelos están vinculados a transformaciones emancipadoras, los que sin duda son de largo aliento.



## PROPUESTA



## FACULTAD DE CIENCIAS QUÍMICAS Y FARMACIA

### COMUNICADO

El M.A. Pablo Ernesto Oliva Soto, Decano de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ante los últimos acontecimientos derivados del incendio originado en el vertedero de basura ubicado en el Km.22 de la ruta al Pacífico, Villa Nueva, considerando que:

- La combustión no controlada de desechos de diversa índole genera contaminantes del aire en forma de material particulado en suspensión y gases como el monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, óxidos de azufre, entre otras sustancias tóxicas que se producen dependiendo del material quemado.
- Que los contaminantes del aire presentes en un incendio de esta naturaleza pueden provocar efectos negativos en los ojos, sistema respiratorio superior (nariz y garganta), y generar una alta vulnerabilidad a padecer infecciones tipo bronquitis y neumonías, así como agravar condiciones de alergia de diversa índole y afecciones pulmonares.
- Que el deterioro de la calidad del aire y las condiciones mencionadas en el párrafo anterior pueden facilitar el contagio de COVID-19 y/o agravar a pacientes con dicha enfermedad.





**A la población afectada por las emisiones del incendio, se recomienda:**

- Evitar realizar cualquier tipo de actividad al aire libre.
- Si la exposición al humo es frecuente o muy fuerte, usar mascarilla todo el tiempo. Las mascarillas que actualmente usamos no protegen totalmente ante estos contaminantes, pero pueden ofrecer algo de filtración ante el material particulado de mayor tamaño. La mascarilla ideal en estos casos son las que se usan en el laboratorio químico, que protegen contra material particulado y gases.
- Con mayor razón se deben guardar las medidas de prevención y distanciamiento físico para evitar contagio por COVID-19. Se debe prevenir al máximo la posibilidad del contagio.

**A las autoridades e instituciones responsables de evitar y/o controlar este tipo de incidentes:**

- Unir esfuerzos para controlar el incendio.
- Velar por que los cuerpos de socorro utilicen el equipo de protección personal adecuado.
- Señalizar carreteras, calles y pasos comunales ante la falta de visibilidad.
- Establecer centros de atención a la salud para las personas que puedan resultar afectadas.
- Que este incidente sirva de experiencia para que de forma contundente se tomen las medidas para la gestión de desechos de todo tipo y en todo el territorio nacional, de tal forma que



se evite el impacto ambiental negativo que generan los vertederos mal manejados, incluyendo la eliminación de vertederos clandestinos o no autorizados.

- Que el cuidado del ambiente sea un tema prioritario en la gestión pública y privada, ya que nuestra calidad de vida depende de ello.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Guatemala, 08 de febrero de 2021



## Investigación

# Estrategias para la enseñanza de la lectura y de la escritura para alumnos de sexto grado del nivel primario

María del Rosario Guzmán Girón

### Resumen

Este trabajo es fruto de una investigación que tuvo como objetivo primordial contribuir a mejorar el nivel de la lectura y escritura de los alumnos de sexto grado del nivel primario de las escuelas del municipio de Santa Catarina Pinula, mediante el análisis de las estrategias que utilizan los docentes para la enseñanza de la lectura y la escritura, así como las estrategias que utilizan los estudiantes para el desarrollo de la lectura y la escritura. La investigación corroboró que la falta de aplicación de estrategias de enseñanza y de aprendizaje de lectura y escritura por parte de los docentes limita el proceso del desarrollo del pensamiento crítico. De este estudio se derivan propuestas educativas para mejorar la situación actual y que en un futuro se mejoren los resultados en cuanto a la comprensión lectora, redacción de textos, seguridad en los estudiantes para ser críticos, en conclusión que Guatemala tenga buenos lectores y buenos escritores.

### Palabras clave

Nivel de lectura, nivel de escritura, estrategias de enseñanza y de aprendizaje, comprensión lectora, pensamiento crítico.

### Abstract

This work is the result of an investigation whose primary objective was to contribute to improving the level of reading and writing of sixth grade students at the primary level of schools in the municipality of Santa Catarina Pinula, through the analysis of the strategies used by students, teachers for the teaching of reading and writing, as well as the strategies used by students for the development of reading and writing. The research corroborated that the lack of application of teaching and learning strategies for reading and writing by teachers limits the process of developing critical thinking. From this study educational proposals are derived to improve the current situation and that in the future the results in terms of reading comprehension, writing of texts, confidence in students to be critical, in conclusion that Guatemala has good readers and good writers .

### Keywords

Reading level, writing level, teaching and learning strategies, reading comprehension, critical thinking.

## Introducción

La educación primaria en Guatemala es un desafío a nivel nacional, que conlleva la responsabilidad de generar en los estudiantes aprendizajes significativos para la vida. El éxito de la tarea educativa requiere del compromiso docente, siendo la escuela primaria la encargada de sembrar la base del aprendizaje en todo el proceso educativo primario, básico, medio y superior.

La educación es un derecho de los niños reconocido en el Artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Art. 36). Y como un derecho, va más allá de completar o aprobar un nivel y de obtener un certificado. En palabras de Torres

“El derecho a la educación es aprender, aprender a aprender, a poner en práctica, conocimientos, habilidades, valores y actitudes útiles para la vida y para continuar aprendiendo”. Para Jean Piaget (1981) “la meta principal de la educación es desarrollar hombres que sean capaces de hacer cosas nuevas, no simplemente repetir lo que otras generaciones han hecho;

hombres que sean creativos, inventores y descubridores. La segunda meta de la educación es la de formar mentes que sean críticas, que puedan verificar y no aceptar todo lo que se les ofrece”.

El Currículo Nacional Base se centra en la persona humana como ente promotor del desarrollo personal, del desarrollo social, de las características culturales y de los procesos participativos que favorecen la convivencia. Se basa en una concepción del aprendizaje como un proceso de elaboración en el sentido de que el estudiante selecciona, organiza y transforma la información.

Así, son los docentes los responsables de moldear a los estudiantes en el uso de nuevas estrategias de aprendizaje de la lectura y escritura. La enseñanza de estrategias es particularmente importante para que los estudiantes sean capaces de llegar a entender y reflexionar sobre sus procesos de aprendizaje. Solamente transcribir un texto no es un reto de la escuela, pero si lo es desarrollar la capacidad en los estudiantes para comprender y leer críticamente, de manera que posibilite su toma de decisiones fundamentadas y pueda construir su propia interpretación.

La práctica tradicionalista de enseñanza, el abuso de técnicas como memorización, repetición de lecciones, copias textuales, planas, dictados, entre otros, afectan directamente el proceso de aprendizaje, ya que no motiva a los alumnos, lo que conlleva a la dificultad de crear ambientes aburridos, tediosos, cansados, lo que tarde o temprano ocasionará en el estudiante un aprendizaje limitado, impidiendo el desarrollo de sus habilidades y destrezas en el proceso educativo.

Con los estudiantes de sexto grado de nivel primario de las escuelas de Santa Catarina Pinula se aplican estrategias de enseñanza de lectura y escritura tradicionales, de donde resulta que a los alumnos les resulta difícil la lectura efectiva, la comprensión de los textos y la redacción. Los docentes cotidianamente aplican procesos de lectura y escritura, con los cuales los alumnos aprenden a leer y escribir, pero de forma mecánica, afectándoles negativamente en el desempeño académico.

Todo lo descrito anteriormente sugiere que, si los docentes no aplican adecuadamente estrategias para la enseñanza del desarrollo de la lectura y de la escritura, no se puede esperar que los estudiantes comprendan

el significado de lo que leen y construyan escritos.

Esto permite plantear preguntas como: ¿Cuál es el nivel de lectura y escritura que tienen los alumnos? ¿Cuáles es el conocimiento que tienen los docentes sobre estrategias? ¿Cuáles son las estrategias de enseñanza que utilizan los docentes para enseñar la lectura? ¿Cuáles son las estrategias de aprendizaje que utilizan los estudiantes para desarrollar la lectura y la escritura?

Para dar respuesta a las interrogantes se debe prestar atención a la práctica docente y a los indicadores de logro de los estudiantes, pues en la medida que los resultados de los aprendizajes sean satisfactorios se está contribuyendo a mejorar la calidad de la educación tanto local como nacional.

## Métodos

La investigación se realizó con una población de 1,272 alumnos de sexto primaria y una muestra de 141 estudiantes, 66 de sexo femenino y 75 de sexo masculino entre 12 y 16 años de edad. También incluyó a cuatro docentes tituladas, maestras de Educación Primaria Urbana, de sexo femenino con un promedio de 14.5 años de experiencia laboral; una de ellas posee título de profesorado

de Enseñanza Media en Lengua y Literatura.

Con los estudiantes se aplicó una actividad de lectura en la cual, luego de leer, debían responder un cuestionario que incluyó los tres niveles de lectura: literal, inferencial y crítico. Se solicitó a los estudiantes que, sobre la lectura efectuada, realizaran un resumen y se midió el resultado de acuerdo con la cantidad de palabras que escribieron.

Por ser la investigación de tipo descriptivo, se describe la problemática de la realidad educativa y sobre todo se observaron las estrategias que los docentes utilizan para enseñar a los estudiantes durante el proceso de enseñanza-aprendizaje de la lectura y la escritura, con un enfoque cuali-cuantitativo, permitiendo la recolección y el análisis de datos. Cualitativos porque no se usaron escalas ni instrumentos que tuvieran que someterse a estadísticas, sino simplemente se observó la realidad de los maestros y los alumnos; cuantitativo porque permitió y se buscó la medición de las variables previamente establecidas.

Se hizo uso de los métodos: a) Deductivo, durante el primer paso en la recolección de información

y que no solamente era ligarla si no que también comentarla y analizarla para fundamentar las variables. b) Inductivo, mediante el cual a través de la observación se inició el proceso en donde se realizó la investigación, así como los registros y análisis comparativos antes, durante y después con el objeto a investigar. c) Analítico, aplicado al estudio detallado de los resultados y, d) Sintético, utilizado para formular las conclusiones de la investigación.

También se utilizaron técnicas e instrumentos, como la entrevista y la observación, en función de los objetivos planteados; se revisaron documentos como: planes de docentes (para recabar información sobre la planificación de estrategias de lectura y escritura según el CNB), guías de revisión de trabajos de los alumnos en relación a la planificación, reproducción y exposición de textos, guías de observación sobre las estrategias de aprendizaje que el estudiante utiliza para el desarrollo de la lectura y de la escritura; guías de observación en las aulas sobre la enseñanza de estrategias para la escritura y si el docente las explica antes, durante y después de la escritura, promoviendo los conocimientos previos. Igualmente se realizaron entrevistas estructuradas a estudiantes, sobre comprensión

lectora, y a docentes sobre las estrategias que más utilizan en el aula para enseñanza de la lectura y la escritura.

El trabajo de campo se realizó en el municipio de Santa Catrina Pinula, en dos escuelas del sector público, Escuela Oficial Rural Mixta N. 811 JM y Escuela Oficial Rural Mixta N. 820 con estudiantes de sexto grado de primaria.

El tipo de muestreo es no probabilístico tomando en cuenta que es un estudio con enfoque cualitativo, por lo que se tomó como muestra a 141 estudiantes de sexto primaria de nivel primario y a cuatro maestras de nivel primario. La recolección de datos se realizó con las técnicas de observación, entrevista y cuestionario. Los datos se procesaron por medio de su codificación y se realizó un análisis descriptivo en base a los resultados de la investigación.

## Resultados

Se encontró que del 100 % de los participantes, el 66 % se encuentra en el nivel de lectura literal en donde el alumno se limita solamente a transcribir o hacer solo lo que el texto ofrece.

Para identificar el nivel de escritura se utilizaron tres criterios: el primer

nivel, perceptivo/grafomotor; el segundo, léxico/ortográfico y sintáctico y el tercero el semántico.

Para ser alumnos de sexto grado parece grave que la caligrafía en un rango de 0 % a 100 % sólo el 42 % tengan buena letra, en el nivel léxico /ortográfico y semántico. En cuanto a la ortografía se calculó el número de faltas de ortografía sobre el número de palabras escritas en el resumen y es preocupante la cantidad de faltas ortográficas, ya que de cada 25 palabras escritas, en promedio, los alumnos cometen entre siete y ocho faltas de ortografía. En el nivel semántico se evaluó en el resumen la idea principal y sólo el 38% de los estudiantes logro identificar la idea principal.

Al tratar de identificar las estrategias de enseñanza de lectura más utilizadas por los docentes de sexto grado de primaria en el aula, en la aplicación de instrumentos utilizados, se pudo constatar que las más comunes son: los resúmenes, uso de imágenes de los mismos libros de lectura, conocimientos previos con una o dos preguntas a nivel general y resolución de guías de trabajo, algunas veces. No se observó en ningún momento la explicación a los estudiantes sobre qué estrategias se utilizaron para la lectura.

Referente a las estrategias de enseñanza utilizadas por los docentes para el desarrollo de la escritura, durante la observación no se identificó qué estrategias utiliza el docente para esta enseñanza; cabe resaltar que la escritura, según se observó, es considerada como actividad que se relaciona con copiar textos luego de una lectura y que la revisión se limita a corrección de errores, pero no se planifica para redacción de textos.

Con relación a las estrategias de aprendizaje utilizadas por los estudiantes de sexto primaria para el desarrollo de la lectura, se observó que la forma en la que realizan actividades es de forma mecánica: los alumnos no tienen el concepto claro de lo que es una estrategia, pero algunos realizan predicciones, subrayan, releen el texto, relacionan imágenes, formulan preguntas, siempre y cuando la maestra se los indique, paso a paso.

Con respecto a las estrategias de aprendizaje utilizadas por los estudiantes de sexto grado de primaria para el desarrollo de la escritura en la revisión de trabajos, se observó que en el proceso de redacción o composición los alumnos no evidencian la utilización de estrategias,



que desconocen las fases de planeación, producción, revisión y exposición. Lo más frecuente para los estudiantes es transcribir textos, esto lo hace un 55 % del alumnado, quienes revisan lo escrito es un 25 % y un 20 % releen lo escrito.

## Discusión

A partir de los resultados encontrados, los alumnos demuestran un nivel de lectura literal, ya que responden con facilidad a preguntas cuyas respuestas están escritas directamente en el texto; pero también se evidencia que tienen problemas para resolver preguntas que no están en el texto. El 66 % de estudiantes se encuentran en el nivel de lectura literal, que si bien es cierto sirve de base para los demás niveles de comprensión, es necesario desarrollar las competencias básicas de lectura para lograr el nivel crítico interpretativo, el cual mejoraría de manera significativa el aprendizaje de los estudiantes.

Estos resultados guardan relación con lo que realizó Sierra (2019) quien señala que “el mayor porcentaje de los estudiantes se encuentran en el nivel bajo literal de comprensión de textos, que los estudiantes realizan lecturas muy superficiales, con dificultades para

responder a preguntas inferenciales”. Estudio que demuestra la necesidad de poner atención a la lectura en el nivel primario. Estos temas son similares a los resultados de esta investigación. Y se debe tomar en cuenta ya que, para el MINEDUC, la lectura es una competencia básica que se puede adquirir en diferentes ámbitos para desarrollar la reflexión de los valores universales establecidos en los ejes transversales del CNB (MINEDUC, 2013).

Los resultados del nivel de escritura que poseen los estudiantes van relacionados con el nivel de lectura: lo preocupante de estos resultados es que son alumnos próximos para pasar a la secundaria y su nivel de preparación escrita, tomando en cuenta la caligrafía, la ortografía y la identificación de ideas principales, demuestran un nivel deficiente. La falta de práctica de escritura afecta la capacidad de análisis de lo que se lee y repercute en su nivel de comprensión. Esta investigación corrobora lo señalado por Palacio (2017) en su estudio sobre las prácticas de lectura y escritura desarrolladas en el proceso de enseñanza, como factores determinantes en el aprendizaje de los estudiantes de tercero, cuarto y quinto grado primaria, pues los estudiantes no poseen espacios para considerar

el proceso de lectura como una alternativa para encontrar en cada texto argumentos para defender sus posturas, solucionar sus dificultades y ampliar sus conocimientos de forma escrita. Por ello, dice Solé (2014), “el gusto por la lectura no se enseña, se contagia. Un lector es alguien que, además de leer por necesidad todo lo necesario para estudiar, trabajar y vivir en un mundo que ha sido construido sobre la palabra escrita, lee y escribe también por el puro placer de hacerlo” (p.17).

El proceso de enseñanza aprendizaje es considerado por muchos docentes, en la actualidad, como poco productivo, mecánico y repetitivo en el que el alumno se esfuerza poco en sus tareas diarias y con ello la práctica de la lectura; esto dificulta en el estudiante el proceso de aprendizaje, porque, aunque sepa leer, no logra el manejo adecuado y satisfactorio de estrategias que posibilitan la comprensión de los textos, que pueden ser cortos o extensos.

Las estrategias de enseñanza, para Díaz Barriga (2002), son los procedimientos que el docente debe utilizar de modo inteligente y adaptativo, con el fin de ayudar a los estudiantes de educación primaria a construir actividades adecuadamente en la lectura y la

escritura, y así lograr los objetivos de aprendizaje (p.141). Utilizar estrategias para desarrollar la escritura en los alumnos de sexto primaria es indispensable, por eso es importante que los docentes – antes de elegir una estrategia de enseñanza– evalúen el contexto, el nivel de desarrollo y estilos de aprendizaje de los estudiantes, ya que no es suficiente enseñar contenidos (Moncada y Torres, 2016; Pérez, Solar y Cid, 2014; Preiss et al, 2014). Los resultados de esta investigación reflejan que no se identificó qué estrategias utilizan los docentes para la enseñanza de la escritura, las actividades frecuentes son copiar textos luego de una lectura y la revisión se limita a la corrección de errores.

Esta investigación concuerda con Calderín & Fuentes (2017) en que existe predominio de prácticas docentes tradicionalistas. No coincide en que la enseñanza se centra en implantar normas y orden en el salón de clase, ya que esto no fue tema de la investigación. Tampoco concuerda con lo que expone Báez (2015) quien, a través del uso de estrategias cognitivas y metacognitivas, señala que los estudiantes aprendieron a reconocer el tipo de texto lo cual permite ampliar conocimientos y creación de ambientes favorables

de aprendizaje. La planificación de estrategias para desarrollar la escritura es un proceso que puede cambiar la idea de escribir solo por escribir. Al respecto, Parra (2003, p. 8) indica: que las estrategias “se conciben como los procedimientos utilizados por el docente para promover aprendizajes significativos, implican actividades conscientes y orientadas a un fin”.

Para Solé (1997, p.38) “las estrategias implican la planificación de acciones que se desencadenan para lograr los objetivos. Lo que caracteriza la mentalidad estratégica es su capacidad para presentar y analizar los problemas y la flexibilidad para dar conclusiones”. La planificación docente es importante para desarrollar estrategias lectoras y de escritura, para que los alumnos sean lectores y escritores competentes, capaces de leer con precisión y velocidad, desarrollen la habilidad para comprender, reflexionar e interactuar con el texto, y descubran la escritura como un medio indispensable de aprendizaje. La enseñanza de la escritura debe enfocarse hacia el desarrollo de competencias para comunicar, para expresar y para crear ideas, porque la escritura “permite construir y reconstruir el conocimiento, la

escritura transforma al sujeto y las sociedades” (Atorresi, 2010, p. 16).

Con relación a las estrategias de aprendizaje utilizadas por los estudiantes de sexto grado de primaria para el desarrollo de la lectura, se observó que las actividades se realizan de forma mecánica, los alumnos no tienen el concepto claro de qué es una estrategia, pero algunos realizan predicciones, subrayan, releen el texto, relacionan imágenes y formulan preguntas. Salamanca (2016) propone el fortalecimiento de los procesos de lectura y escritura a medida que los estudiantes sean capaces de desarrollar sus propias estrategias.

Estos resultados también se pueden relacionar con lo expuesto por Marín (2019) sobre que el docente debe guiar el proceso de enseñanza aprendizaje para la comprensión y el análisis de la lectura; de igual manera con Rondón (2016) en que las estrategias más utilizadas por los estudiantes son instruccionales, las cuales automatizan y condensan los conocimientos.

Referente a las estrategias de aprendizaje utilizadas por los estudiantes para el desarrollo

de la escritura, lo común es recibir dictados, copiar de la pizarra alguna guía de trabajo; la elaboración de resumen no es más que transcribir un texto. En la producción de textos no se evidencian los procesos de composición escrita (planeación, producción y revisión), lo cual limita el proceso de aprendizaje y del conocimiento. Todos los estudiantes deben desarrollar su conocimiento sobre el propósito y las maneras de escribir. Tomando en cuenta que escribir es un proceso cognoscitivo, necesita del tiempo suficiente para lograrlo.

Los estudiantes al no dominar las diferentes estrategias de escritura, pueden considerarla una actividad frustrante; los docentes son los responsables de corregir los errores que se cometen en el aula, ya que no hacerlo repercute en la secundaria, luego en la universidad y con los mismos errores se terminan graduando y por último se cuestiona la calidad y el éxito del profesional. Cassany (1999) muestra que en la escuela, las prácticas de escritura son frecuentes, pero se enseña poco a escribir. No se enseña a escribir lo que el alumno necesita, ni a escribir para pensar o para aprender. Se desconoce el carácter social de la escritura, se promueven ejercicios en soledad, fomentando prácticas alejadas del uso real.

Para que se logre la educación de calidad a nivel primario, todo docente es responsable de su labor educativa y es su deber planificar estrategias de enseñanza y aprendizaje. Esto lo sostiene también la Universidad de San Carlos de Guatemala que no desconoce de los problemas en el proceso de la enseñanza y aprendizaje de la lectura y de la escritura. "El proceso de la planificación docente inicia con el diagnóstico, fase que constituye una investigación que tiene como finalidad la clarificación, al máximo posible, de los intereses, necesidades, aspiraciones y problemas que viven los alumnos, alumnas, la institución educativa y la comunidad" (USAC, 2004, p.7-8). Tal y como explica Morote (2014) un buen maestro de Educación Primaria ha de tener modelos y estrategias didácticas que lo lleven a fomentar la creatividad en las clases de Lengua y Literatura, para lograr el desarrollo integral de sus alumnos.

## Conclusiones

Mediante el trabajo de campo se logró identificar que los estudiantes de nivel primario de la escuela Oficial Rural Mixta N.811, jornada matutina, y de la escuela Oficial Rural Mixta N. 820, ubicadas en el municipio de Santa Catarina

Pinula, del departamento de Guatemala, se encuentran en un nivel literal de lectura.

Se determinó que los docentes no se detienen en la esencia de la lectura, que conduce al fortalecimiento del conocimiento, se limitan a pedir que los estudiantes lean lo que consideran de interés para cumplir con los contenidos del pensum de estudios. También que el nivel de escritura desarrollado por los estudiantes de ambas instituciones educativas se encuentra en un nivel de 30%, respecto a la evaluación general de aptitudes para la escritura, en cuanto a calidad de redacción y comprensión de textos se refiere.

Se identificó que la elaboración de resúmenes, uso de láminas, conocimientos previos y resolución de guías son las estrategias de enseñanza de lectura más utilizadas por los docentes en el aula. Las estrategias de enseñanza para el desarrollo de la escritura, identificadas por los docentes fueron conocimientos previos, planeación para redactar textos, borradores y ensayos, pero no se evidencia en el trabajo de los estudiantes.

Se encontró que las estrategias de aprendizaje para el proceso de lectura utilizados por los alumnos están divididas en tres fases: antes

de la lectura utilizan el muestreo, lluvia de ideas, predicción y preguntas previas; durante la lectura utilizan el subrayado, vocabulario, relectura, relación de imágenes y texto; Por último, después de la lectura utilizan el PNI, resumen y formulación de preguntas. Asimismo, que las estrategias de aprendizaje utilizadas por los estudiantes para el desarrollo de la escritura fueron la transcripción de textos, revisión y relectura de lo escrito.

### Referencias bibliográficas

- Atorresi, A. (2010) *Escritura: un estudio de las habilidades de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, ORELAC/Unesco.
- Cassany, D. (1999) *Construir la escritura*. Barcelona, España: Paidós.
- Díaz-Barriga, F. y Hernández, G. (2002) *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*. (2a.ed.). México, D.F.: Mc Graw Hill.
- Ministerio de Educación (2013) *Programa "Leamos Juntos"*. Guatemala: MINEDUC.
- Morote, E. (2014) "Escritura creativa en las aulas del grado de primaria. Una investigación- acción". En Tonos Digital: *Revista electrónica de estudios filosóficos*, número 26. pp: 1-25.

- Moncada, J. y Torres, H. (2016) "La coherencia constructivista como estrategia didáctica para el aprendizaje". En *Revista Educación y Desarrollo Social*, 10 (2), 50-85. DOI: org/10.18359/.
- Piaget, J. (1981) "Infancia y aprendizaje 4" (sup. 2), 13-54. Teoría del Desarrollo Cognitivo. *Journal for the Study of Education and Development*: Vol. 4, Monografía Number 2: PIAGET, pp. 13-54. Accesible en <https://www.pinterest.it/pin/769763761290336461/>
- Rondón Villacorta, V. (2016) *Estrategias de aprendizaje y desarrollo de la lecto-escritura en los estudiantes del cuarto ciclo del nivel primario de educación básica*. Tesis de maestría en Psicología Educativa. Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo. Tarapoto-Perú. Accesible en [https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/1004/rondon\\_vv.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/1004/rondon_vv.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Salamanca Díaz, O. P. (2016) *Fortalecimiento de los procesos de lectura y escritura a través del método ecléctico en los estudiantes de grado segundo, aula inclusiva, del colegio Villamar, sede A, jornada tarde*. Tesis de Maestría en Ciencias de la Educación con énfasis en Psicología Educativa. Universidad Libre, Facultad de Ciencias de la Educación. Instituto de Postgrados. Accesible en <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/9584/TFM%20Olga%20Salamanca%20septiembre2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sierra, C. (2019) *Niveles de comprensión lectora en estudiantes de sexto grado de primaria de una institución educativa pública del Callao*. Escuela de Postgrado. Maestría en Educación con Mención en Aprendizaje y Desarrollo Humano. Universidad San Ignacio de Loyola. Perú. Accesible en <https://1library.co/document/z3dmr47y-niveles-com-pension-estudiantes-primaria-institu-cion-educativa-publica-callao.html>
- Solé, Isabel (2009) *Estrategias de lectura*. Barcelona: Editorial Grao de Irif. S.L.
- Torres, R. (2006) "Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida". En *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 28 (1), 25-38.
- Universidad de San Carlos de Guatemala (2004) *Propedéutica para el Ejercicio Profesional Supervisado*. 5a. Ed. Guatemala: USAC



## LEGADO

# Juan Luis Molina Loza: medio siglo de ausencia presente<sup>1</sup>

Carlos Arturo Molina Loza

El hombre es un ser abierto al mundo y, entre lo que aparece ante él, entre todas las cosas, aparecen «otros» hombres; hombres que a su vez son libres y deciden, actúan, hacen. Este hacer es un hacer que también los trasciende y los hace estar abiertos al futuro y a la vez abiertos hacia mí. En el hacer social nuestras acciones se funden y siempre mi hacer individual está untado de «otros». Este formar parte los otros hombres de mi mundo, hace que estén dentro del campo de mis decisiones, de mí decidir, de mi libertad: por lo tanto debo necesariamente ubicarlos en «mi jerarquía de valores». Les concedo un valor, los valoro. Es evidente que un hombre solo en el mundo no sería valioso, excepto por él mismo. El hombre tiene valor porque los demás hombres se lo conceden.<sup>2</sup>

Juan Luis Molina Loza

1. Este testimonio fue escrito por el autor en ocasión de conmemorarse el 50 aniversario de la captura y desaparición forzada de Juan Luis Molina Loza, ocurrida el 13 de enero de 1971. Las fotografías incluidas no forman parte del ensayo, fueron agregadas por *Revista Análisis de la Realidad Nacional*.

2. Esta cita fue extraída de un artículo publicado en *El Imparcial*, «La imposibilidad de la existencia de Dios y la muerte de la materia», y era parte de una serie de tres que intituló: «Una tesis infundada».

Juan Luis asumió, en 1967, la cátedra de Filosofía que había sido de don Severo Martínez en el Instituto Modelo. De esa cuenta, en 1968, fue mi profesor en quinto de bachillerato.

Este sería el segundo eslabón de un proceso iniciado durante las vacaciones del año anterior, momento en el que comencé a superar una sensación de opresión delante de su existencia.

Nací, esmirriado, cuatro años y medio después de él, y llegué a un territorio que tenía dueño. Tuve mucha dificultad para integrar la idea de que era mi hermano, pues para mí, por la diferencia de edad y, sobre todo, de tamaño, él pertenecía al grupo de los «grandes», de los «mayores». Recuerdo que lo trataba de usted y que mi papá me llamaba e intentaba convencerme: «Mirá, me dijo en varias oportunidades, es tu hermano, tenés que tratarlo de vos». Lo veía, asentía sin mucha convicción y no cambiaba, no me atrevía a vocearlo. Al final de cuentas, en aquella época ninguno de los niños que conocía trataba a los mayores de vos. Al oírme persistir en el tratamiento formal de usted, mi papá volvía a la carga: «No seas baboso, es tu hermano, tratalo de vos». Pero no había manera.

En el comedor de la casa había una cortina plástica blanca llena de reproducciones de manzanas rojas. Antes de contar lo sucedido debo decir que en nuestra casa

sólo entraban manzanas rojas para Navidad y Año nuevo, eran muy caras. Mi papá estaba sentado en su sofá, me vio pasar y me llamó para decirme: «Mirá estas manzanas, ¿te gustaría que te diera una así?». Se me hizo agua la boca y sin vacilar asentí. «Bueno, continuó, si dejás de tratar a Juan Luis de usted y lo tratás de vos te voy a dar no una sino dos de éstas».

Ese mismo día se acabó el usted, no así la sensación —que perduraría por años— de que él pertenecía a otra categoría. Y no me faltaban razones para ello. Juan Luis me aventajaba en todo. Era un sujeto excepcional, tanto por su carisma como por su inteligencia, lo cual excluía toda posibilidad de competencia. Durante toda mi infancia y adolescencia estuve a la sombra de su fuerte personalidad. Por años oí la misma pregunta: «¿Vos sos hermano de Juan Luis?». Es raro, pero esa cuestión de alguna manera me hacía sentir que me hacía falta algo para ser yo mismo y no sólo su hermano.



Y, sí, mi papá cumplió, me dio las prometidas manzanas. Me las comí de una sentada.

En el colegio, al comenzar el año, muchas veces vi al profesor examinar la lista de alumnos y, de repente, preguntar: «Molina Loza, ¿es hermano de Juan Luis?». Delante de mi afirmativa, el profesor concluía: «Va a ser buen alumno». Aquello era una especie de sentencia, debía cumplir con las expectativas y estar a la altura de un nombre que él había dejado bien plantado. Y así fue por mucho tiempo, más allá de los horizontes escolares: en el deporte, en los grupos de amigos y, en fin, en casi cualquier actividad que emprendiese. Sobre mi cabeza flotaba el fantasma de la comparación, de la exigencia.

Una doble coincidencia vino a cambiar el rumbo de nuestra relación. Ambos habíamos iniciado 1967 con sendos proyectos de viaje. Yo, secundado por un grupo de compañeros de clase, planeaba hacer un viaje a «jalón» por México. Juan Luis, de su lado, había hecho lo propio. Al final, como deberíamos de haber imaginado, nuestros supuestos compañeros de aventura no habían tomado en serio la propuesta y, claro, no emprenderían la ruta con cada uno de nosotros. Mientras Juan

Luis y yo rumiábamos nuestras respectivas frustraciones, fuimos sorprendidos por la propuesta de mi mamá: «Díganme par de dos, ¿y por qué no viajan ustedes juntos?». La idea nos pareció genial, conversamos, decidimos partir y en ese mismo momento iniciamos los preparativos. Seleccionamos con cuidado el «equipaje» y poco después estaba todo embutido en nuestras mochilas.

Yo había ahorrado cada uno de los centavos que cayeron en mi mano durante todo el año — nos daban dos len diarios y una choca el domingo— y mi fortuna ascendía al monto de veinticinco quetzales exactos. Mi persistencia y tenacidad había atraído la atención de mis papás, de mi abuela y de Guayo, un querido primo mayor, lo que hizo que mi cuenta alcanzara la exorbitante suma de ciento veinticinco quetzales. No recuerdo cuánto llevó Juan Luis, lo que sí sé es que Mamita, la misma abuela que aportó su ayuda, nos confeccionó unas bolsitas de tela cuyo cordón llegaba hasta la región del bajo vientre y permitía que el pisto estuviera en un lugar más que seguro, dentro del calzoncillo.

No contaré aquí las peripecias del viaje, sólo diré dos cosas. La primera: mis papás nos llevaron

en carro hasta la frontera y, al día siguiente, iniciamos la travesía de México. Luego entramos a Estados Unidos por El Paso, Tejas, fuimos a San Diego y a Tijuana, para luego pasar por Los Ángeles y llegar a San Francisco. La segunda es que nuestra relación dio un vuelco definitivo. Comenzó a desvanecerse el espectral hermano mayor que ofusca cualquier intento de ser uno mismo, comenzó a aparecer el hermano compañero con quien se divide penas y alegrías. Cinco semanas después de nuestra salida de Guate me

despedía de él en la ciudad de México, pues él permanecería unos días más. Después de haber comprado mi pasaje de tren, de tercera clase —cuyo costo fue de un dólar y medio—, hasta la frontera con Guate, vi que me sobraban veintiocho dólares, separé tres y le di los veinticinco a Juan Luis: «Vos los vas a necesitar más que yo». Nos abrazamos amorosamente. Nuestro encuentro a su regreso nos confirmó en el sentimiento de que mucho había cambiado para mejor.

Juan Luis Molina Loza, egresado de la Universidad Rafael Landívar y estudiante de la Facultad de Humanidades de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Capturado y desaparecido por agentes de seguridad del Estado guatemalteco el 13 de enero de 1971. Fotografía tomada de <https://www.facebook.com/hijos.guatemala/posts/juan-luis-molina-loza-periodista-y-dirigente-estudiantil-de-humanidades-fue-de-te/1962802863954830/>



Juan Luis hizo psicología en la Católica, así le decíamos en aquella época a la ahora sólo Universidad Rafael Landívar. En la facultad pronto se granjeó el respeto y la consideración tanto de sus compañeros como de sus profesores. Como era un voraz lector, mientras hacía migas con Freud, Marcuse y Fromm, continuaba el cultivo de las amistades que le habían sido presentadas por don Severo Martínez, su profesor de Filosofía en el Instituto Modelo: los presocráticos, Sócrates, Aristóteles y Platón. A éstos se unirían, claro, Nietzsche, Schopenhauer, Sartre, Marx, Engels y muchos otros. Al cerrar currículo en psicología ya tenía la mente en otra parte, abandonó la tesis y fue a tocar a la puerta de la Facultad de Humanidades de la USAC: migró a la filosofía.

Las clases de Filosofía en el Modelo terminaban a las once cuarenta y cinco. Perdón, terminaba el horario convencional, pues salíamos juntos y comenzaba la cátedra peripatética. Caminábamos hacia la casa en medio de un debate sin cuartel. Yo lo acribillaba a preguntas y él no sólo respondía sino también me hacía reflexionar. Tal vez este fuera el mejor momento de la clase. Eso nos aproximó más aún y nos hizo más cómplices, me

dio más elementos para apreciar los pugilatos ético-filosóficos que libraban Juan Luis y mi papá a la hora del almuerzo. Pugilatos que sólo paraban cuando el ambiente se había caldeado y mi mamá intervenía con autoridad: «Bueno, paren con la Filosofía, vamos almorzar en paz». Sólo se escuchaba el ruido de los cubiertos en los platos y una que otra masticada de los más chicos. Por esas fechas, acicateado por nuestras conversaciones, descubrí la literatura. Me enamoré de Stendhal y de Dostoievski, por supuesto, y me convertí en ávido lector de ficción.

La llegada de Juan Luis a la Facultad de Humanidades de la USAC nos aproximó al momento culminante de nuestra relación, el tercero. Yo me había percatado de que no sería capaz de estudiar Medicina, mi firme vocación infantil. Sabía que no tendría el coraje de enfrentar a los cadáveres que debían ser disecados y también que si persistiese en el intento me esperaba un gran sufrimiento emocional. En la fila para la inscripción en la universidad aún albergaba dudas sobre mi destino profesional.

Quería una carrera que tuviera un fuerte contenido social, pero no lograba hacer una elección.

Sabía que nunca sería abogado y Juan Luis ya había escogido Psicología. Sobraban las Ciencias Económicas, respiré con fuerza y, en el último instante, terminé de llenar el formulario. «Estudiaré en la calle Mariscal Cruz»,<sup>3</sup> pensé. No fue así, en 1969, se abolieron los estudios básicos, lo cual hizo que tanto los alumnos que habían cursado el primero y el segundo año como los de primer ingreso hicieran juntos el primer año. La Facultad de Ciencias Económicas tenía en 1968 dos mil alumnos, el año siguiente, de golpe, llegábamos otros dos mil. La solución encontrada fue la creación de un «anexo» en el Instituto Tezulutlán.

En ese ambiente, rodeado de «nuevos» desplegué mis ansias de *alma mater*. Quería aprender todo lo que fuera posible, deseaba conocer la realidad del país para contar con elementos suficientes para participar de su necesario proceso de transformación. Como muchos jóvenes de la época, creía que había llegado el momento de acabar con las iniquidades que, desde siempre, habían minado el potencial humano de Guatemala. La injusticia que saltaba a la vista

en todo el país me dolía en el alma. Un día, después de levantar la cabeza debido a un estallido, mi papá, socarrón, me dijo: «Vos no podés oír un cohete que ya creés que estalló la revolución». Cada vez que podía iba a la calle Mariscal Cruz, no me perdía una asamblea de estudiantes, participaba, hacía propuestas, conocía gente. En el «anexo» desplegaba la misma inquietud. Poco a poco me gané la confianza de los compañeros y comencé a participar de la política universitaria. Pero mi entusiasmo con las Ciencias Económicas se esfumó, no encontraba en ellas lo que tanto buscaba.

La verdad es que sólo me había interesado por ciertas disciplinas: Idioma español y Literatura, Filosofía, Historia Económica de Centroamérica. Esta última me permitió el privilegio de también haber sido alumno de don Severo Martínez. Recuerdo que, un día, después de un examen de elección múltiple levanté la mano y le dije: «Don Severo, ese tipo de examen es muy pobre, no le permite a uno ser creativo». Se me quedó viendo y me respondió: «Molina, si usted quiere ser creativo tiene primero que investigar e investigar. No será

---

3. Allí, a un costado del Jardín Botánico, quedaba la Facultad de Ciencias Económicas.

al responder a un examen que podrá ser creativo». Asentí y cerré el pico.

En 1970 el país atravesaba un período en el que el movimiento revolucionario parecía haberse fortalecido y la represión se mostraba cada vez más agresiva y descarada. Mi actividad en la facultad hizo que ese año fuera electo miembro del Comité de Huelga de Dolores de Economía y participara en la promoción y organización de un mitin de solidaridad con el pueblo de Vietnam cuyo orador fue Alfonso Bauer Paiz. Llenamos el salón de actos del Instituto Tezulutlán y contamos con la participación de estudiantes de toda la universidad. Fue un éxito total. Ese año también fui electo secretario general de AD, Acción Democrática, el grupo estudiantil de izquierda que rivalizaba con el derechista FESC, Frente Estudiantil Social Cristiano. Éramos, según palabras de Julio Segura, *la nueva izquierda*.

En ese contexto culminó el proceso de transformación de la relación con Juan Luis. Hubo una convocatoria a los dirigentes es-

tudiantiles de izquierda de toda la universidad. Cuando él llegó un compañero que estaba cerca le dijo a otro: «¿Y este cabrón qué está haciendo aquí?». «Mirá si sos mula —fue su respuesta— ¡es el hermano de Molina!». Fue un choque, él era mi hermano, y no yo el hermano de él. No lo podía creer. Juan Luis buscó una silla y se sentó a mi lado. Un compañero pidió la palabra y comenzó: «Compañeros, estamos aquí reunidos, digo reunidos, los líderes más conspicuos de la izquierda, digo de la izquierda...». De repente oigo que me dice al oído: «Mirá, ¿y ese quién es?». «Es Orantes Troccoli, de la Facultad de Humanidades», le respondí. A los pocos minutos se levanta otro compañero y comienza su arenga. «Y, ese, ¿sabés quién es?». «Sí, es Julio Segura, viejo dirigente de la Facultad de Economía». Así pasamos la reunión, por primera vez era yo quien lo guiaba, quien lo ayudaba a situarse en ese nuevo ambiente. Sentía que había dejado de estar a su sombra, que éramos iguales. Desde ese momento nuestra relación se profundizó y se hizo más madura.

Juan Luis Molina Loza en el desfile de la Huelga de Dolores, 1969. Foto tomada de <https://www.facebook.com/324356854266023/photos/juan-luis-molina-loza-presente-en-la-lucha/958984820803220/>



Juan Luis no daba tregua, llevaba su pasión por la Filosofía a las últimas consecuencias. Un día me llamó para proponerme un grupo de estudios. Leeríamos y discutiríamos algunos textos. Recuerdo que uno de los primeros escogidos fue *Los conceptos elementales del materialismo histórico* de Marta Harnecker. Como filosofar es, en buena medida, preguntar, en el primer párrafo paramos la lectura para hacer lo que él llamaba «aclaración de conceptos». Si encontrábamos una palabra que mereciese una

reflexión, deteníamos la lectura, la descuartizábamos y discutíamos hasta tener una idea propia de lo que significaba. Continuábamos hasta toparnos con otra y otra. El objetivo no era avanzar sino aprender a pensar.

Luego inventó aquello del Cuerpo de Paz guatemalteco. En la izquierda no lo entendieron. Reaccionaron como si él fuera un derechista aliado del imperio y quisiera congraciarse con él. ¿Qué pensaba Juan Luis? Sencillo: lo gringos ya estaban allí y gracias

a ellos tendríamos acceso a una serie de comunidades en donde podríamos trabajar. Lo cierto es que fuimos y entramos en contacto con los campesinos de diversos parcelamientos: La Máquina, El Cajón, entre otros. El grupo volvió de la experiencia más convencido que nunca de la necesidad de cambiar nuestra realidad.

Tanto él como yo respetábamos la llamada «compartimentación», no hablábamos de nuestra militancia. Pero conversábamos todo el tiempo de política y, sobre todo, de la situación del país. En esa época nuestro acceso a la literatura revolucionaria o contestataria era muy reducido. Cuando encontramos algún tesoro escondido de inmediato lo compartíamos. Yo me devoraba los libros de Wilfred Burchet, de los Panteras Negras, de Simone de Beauvoir y todos aquellos que hablaran de la revolución. Juan Luis no paraba de estudiar Filosofía y escribía cada vez más.

En aquella época la idea de la guerra de guerrillas era una especie de dogma y cuestionarla era al mismo tiempo cuestionar tu ser parte de la izquierda revolucionaria. Y eso constituyó una parte del drama de la existencia de Juan Luis. Él había llegado, por medio de la Filosofía, al marxismo. Y,

como marxista, pensaba que si la Filosofía servía para comprender al mundo no serviría si no fuera para transformarlo. El pensamiento crítico marxista no admitía dogmas, ni siquiera el dogma de la guerrilla. Teníamos que pensar, teníamos que llegar a una conclusión propia, aunque ésta pudiera no ser la de que el camino de la revolución era el camino de la guerra de guerrillas. Y nosotros nos hacíamos la pregunta, reflexionábamos, debatíamos. Pero esto despertaba sospechas, generaba desconfianzas.

Yo nunca fui valiente. Entre muchos otros miedos tenía horror de la posibilidad de tener un arma en las manos. Matar a alguien, aunque fuera en combate, era algo que no cabía en mi cabeza, la sola idea me atemorizaba. También temblaba delante de la posibilidad de ser torturado. Morir no llegaba a ser una grande amenaza, ser torturado sí. Otro de mis terrores era el de ser testigo, y por eso mismo cómplice, de la muerte de algún compañero que hubiera cometido una falta. No lo soportaría. Para muchos eso significaba que no tenía temple de revolucionario. Tal vez tuvieran razón. Nunca dejé de creer en la revolución, pero insisto, no era valiente. Además de mi miedo personal, temía que Juan Luis se

expusiera, que pudiera pasarle algo.

Juan Luis era un niño grande, muy grande, creía en el ser humano. Su ingenuidad a veces rayaba en la inocencia. Tal vez por eso se dedicó al teatro. Jugaba y se dedicaba con pasión a lo que hacía. En una ocasión mi mamá lo vio salir a trabajar con un saco que tenía la manga derecha descosida, casi arrancada. «Pero m'ijo, ¿a dónde vas con ese saco así?», lo increpó. «Mama, no se preocupe, al ver el tamaño del estrago van a pensar "al profesor se le acaba de descoser la manga del saco, pobre", y no habrá problema. Usted tranquila». Mi papá lo sacaba de quicio con facilidad. A veces en el almuerzo le decía: «Hoy me hablaron de vos...». Sabía que Juan Luis se moriría de las ganas de saber quién era y qué había dicho. Mi papá aguantaba lo más que podía y, por fin, le decía: «José Mata Gavidia». A lo cual se seguía un taimado silencio. Sólo después de mucha presión soltaba prenda: «Dice que para ser tu maestro hay que volver a estudiar, si no, no es posible. Que lo ponés en aprietos. Le da gusto tener un alumno así». Se le iluminaba la cara de gozo. Él también era dichoso cuando tenía un alumno que lo puyaba y le sacaba el jugo. Otro profesor que también manifestó su con-

sideración y su respeto por Juan Luis era Rigoberto Juárez Paz. Es preciso recordar que ambos eran de derecha, pero se rendían ante su inteligencia y su deseo de aprender.

Tanto la actitud de Juan Luis ante la vida, como las ideas filosóficas que defendía y que plasmó en sus escritos, tienen raíces en los principios morales que nos transmitieron nuestros padres. Según ellos, nuestras vidas debían basarse en el autoconocimiento; en el respeto de sí mismo y del otro; en el trabajo por el bien común. Nuestro valor jamás vendría del tener y sí del ser, debíamos buscar el crecimiento personal y poner nuestras habilidades al servicio de la comunidad. La política debería ser, en esencia, la búsqueda del bien común. Tal vez por eso los cinco hermanos nos hayamos dedicado a las ciencias humanas: Filosofía, Psicología, Antropología, profesiones en las que se puede prescindir de la competición, de la explotación del otro y cuyo mayor logro es contribuir al crecimiento del ser.

Juan Luis fue secuestrado, torturado y asesinado porque cometió un crimen: era un ser pensante y pensante marxista. Arana Osorio y sus huestes estaban determinados a «limpiar» Guatemala de



marxistas, de comunistas. Y se dedicaron a la tarea con ahínco. La cobardía del régimen al matarlo —y digo cobardía pues Juan Luis no fue arrestado ni sometido a juicio, no se le hizo ningún cargo, no se le acusó de nada y, además de actuar en la sombra, nos negó cualquier información a su respecto— interrumpió de tajo nuestra relación, esa relación construida y conquistada a lo largo de los años con mucho amor.

A comienzos de 1971, el furor asesino del gobierno alcanzó niveles nunca antes vistos. También asesinaron a Fito Mijangos, a Julio Camey Herrera y no acabaron con Alfonso Bauer Paiz porque les falló la puntería. Ese terror continuó durante años, en junio de 1973 Thelma Grazzioso, la esposa de Juan Luis, cayó abatida por las balas asesinas de uno de los comandos del ejército. Para un gran sector de la izquierda, Juan Luis cometía el mismo crimen que le achacaba el poder: pensaba. Por este motivo habría sido visto con recelo por muchos. Lo afirmo porque yo corrí esa misma suerte y me salvé por un pelo.

El sufrimiento de la familia —de mis padres en particular— es inefable. Aquel hombre fuerte que velaba por sus hijos como una fiera, se vio impotente, fue

derribado por la potencia ciega de un poder usurpador que defendía los privilegios de sus amos, la vieja oligarquía guatemalteca. La mujer que desafió a la dictadura en sus narices, en el Parque Central, nunca más fue la misma. Como me dijera un día Alenka Bermudes en Brasilia: «Guatemala es un país tan terrorífico que hasta el dolor de una madre tiene grados. A mí me asesinaron a mi hijo, pero me devolvieron los restos. ¡A tu mamá ni eso!». Los cinco hermanos éramos unidos, si alguien se metía con uno se metía con todos. En una ocasión, en el colegio, un grupo de extraños me iba a agarrar para echarme reata. Poco antes de las dos bajamos los cinco para enfrentar a los supuestos agresores. No se atrevieron. Pero contra los asesinos ninguno de nosotros pudo nada.

De los hermanos el más vapuleado fue Mario Alberto, quien se convirtió en el pilar que sostuvo a mis papás durante esos años de terror. A él, además de todo, y a pesar de tener apenas dieciséis años, tuvo que enfrentar a los buitres de las funerarias que lo sacaban de la escuela para que buscara los restos de Juan Luis entre los cadáveres que llegaban a las morgues. Esa debía ser una responsabilidad mía, lo sé, pero a esas alturas ya estaba lejos.

Cuando, el catorce de enero me presenté al trabajo, una oficina del catastro de inmuebles que quedaba en la séptima avenida, a un costado de Palacio Nacional, mis colegas, perplejos, me dijeron: «¿Vos qué estás haciendo aquí? ¡Te van a matar, vos sos el próximo!». Estaba aturdido, en la familia aún no teníamos una idea clara de lo que estaba sucediendo. No era posible, Juan Luis iba a aparecer. Esa creencia se mantuvo a lo largo de los meses, las decenas de recursos de *habeas corpus* interpuestos en su favor mantenían la llama de la esperanza encendida.

En el Crédito Hipotecario, lugar de trabajo de mi papá, le dijeron lo mismo: «Que se cuide, porque lo van a matar. Esa misma noche me escondí en la casa de Luis Alfonso, un tío materno. Teníamos que responder a una pregunta: «¿Qué hacer?». La única respuesta que encontramos fue el camino del exilio. El cuatro de febrero de ese mismo año, mis papás me fueron a buscar para conducirme al aeropuerto. Llevaba una maleta, mi pasaporte, un pasaje para la ciudad de México y un profundo pesar. Sentía que los abandonaba, pero ellos no querían correr el riesgo de otro secuestrado, de otro posible asesinado. En diversas ocasiones, durante los

siguientes veinticinco años, les dije a mis papás: «Creo que es hora de volver». Su respuesta oscilaba entre la súplica y el mandato: ¡no! Me mandaban recortes de periódicos con informaciones de gente que había regresado sólo para correr la misma suerte: secuestro, desaparición, muerte. Jorge Estuardo era de la misma opinión. Sólo retorné en diciembre de 1996, después de la firma de la «paz» y mis papás dijeron: «Ya podés venir».

Durante años lo he visto aparecer en mis sueños. Regresa. Quiere salir y ver el mundo. Yo, en pánico, se lo impido. Tengo miedo de que lo vuelvan a secuestrar, de que lo vuelvan a torturar. No le pregunto dónde estuvo, me conformo con saber que volvió. El placer profundo de ese reencuentro se disipa, y se hace dolor, al despertar. No, no volvió ni volverá. Lo asesinaron porque pensaba. Muchas otras veces lo sueño despierto y viajo en las conversaciones que tendríamos, tanto los dos como con los otros tres hermanos. Participaría de nuestras batallas familiares de ateos contra creyentes, sería un refuerzo de peso. Entraría en el rol de intercambio de revisiones de nuestros respectivos artículos. ¿Cuántos libros habría publicado? Supongo que muchos. Hubiera sido

maestro de varias generaciones de alumnos. Tendríamos grupos de discusión filosófica y literaria.

El 26 de enero de 2021, frente al monumento a los mártires de la USAC, familiares y amigos hicieron un acto en memoria de Juan Luis Molina Loza y de su compañera de vida, Thelma Gracioso Faillace (muerta en combate en 1972). Fotografía de Daniel Hernández Salazar, tomada las redes sociales.



Sé que la vida no es justa ni injusta, pero eso no ha impedido que en innumerables ocasiones sienta una opresión en el pecho que sólo se disipa cuando digo lo que allí se quedó trabado: «Qué pena que fuiste vos, que te agarraron a vos. Si me hubieran agarrado a mí, habríamos salido ganando, sobre todo Guatemala».

Cuando, hace poco, Pepe Mujica renunció al parlamento uruguayo dijo: «En mi huerta no se cultiva el odio». Diré como él. En mi huerta

no se cultiva el odio, no hay espacio para eso. Se cultiva la indignación y la esperanza. Al pensar en Juan Luis, en un encuentro con él, imagino que tendría que decirle: Mano, fuimos derrotados. Tu Guatemala sigue en manos de la misma oligarquía de siempre, aquella que conociste, la que ha enviado al exilio económico de la inmigración a más de un millón de personas, la que ha mantenido al pueblo en el analfabetismo, la desnutrición infantil crónica, el desempleo, la discriminación

racial, en suma, bajo una opresión descomunal. La diferencia es que ahora aquellos que la servían, los militares y los políticos, decidieron que tenían el derecho de servirse ellos mismos con la cuchara grande. Han usado el poder para enriquecerse y han corrompido todas las instancias del Estado. Somos gobernados por mediocres corruptos que sólo piensan en sí mismos y en los suyos. En los últimos años hemos tenido un jefe de Estado genocida, Ríos Montt, y después de la firma de la paz una secuencia de voraces corruptos que comienza con Vinicio Cerezo, continúa con Jorge Serrano Elías, Ramiro de León Carpio, Álvaro Arzú, Alfonso Portillo, Óscar Berger, Álvaro Colom-Sandra Torres, hasta llegar a Otto Pérez. Enseguida elegimos a J. Morales, un payaso de tercera categoría y, en la actualidad, el «mandatario» es uno de los personajes más oscuros y nocivos que se pueda imaginar: Alejandro Giammattei.

El Congreso de la República es una cueva de ladrones corruptos, los alcaldes municipales no se quedan atrás. El ejército, que sólo ha valido para reprimir al propio pueblo, ha sido corrompido por los narcotraficantes. El Estado guatemalteco está en hilachas. Por otro lado, una gran cantidad de jueces y magistrados engrosan

las filas del pacto de corruptos. El Ministerio Público, dirigido por Consuelo Porras, una de sus representantes, los protege. Ahora bien, lo peor, lo más chocante, se relaciona con nuestra querida USAC. Los destinos de la Nacional y Autónoma Universidad de San Carlos de Guatemala ya no son regidos por gente de la estirpe de Carlos Martínez Durán, Edmundo Vásquez Martínez, Rafael Cuevas del Cid, Roberto Valdeavellano Pinot y Saúl Osorio Paz. No, la corrupción también penetró en sus corredores. La «estirpe» que ahora domina en la USAC es la de los oportunistas que utilizan los cargos académicos universitarios como trampolines para saltar a la política nacional, quieren su parte del pastel de la corrupción, de un dinero que, en principio, debería ser destinado a la salud y a la educación del pueblo. Son los Eduardo Meyer, Roderico Segura Trujillo, Alfonso Fuentes, Jaffeth Cabrera, Efraín Medina, Luis Leal, Estuardo Gálvez, Carlos Alvarado Cerezo y Murphy Paiz Recinos.

Pero en mi huerta, decía, también se cultiva la esperanza. Una nueva generación de jóvenes universitarios ha recuperado la AEU, los estudiantes landivarianos se han unido a la lucha. Hemos manifestado masivamente en todo el país y ya conseguimos derribar

a un presidente corrupto. Fuimos derrotados pero no aniquilados. Seguimos de pie y dispuestos a avanzar.

Juan Luis, tu ausencia ha sido una presencia constante en nuestras vidas y lo seguirá siendo. Escribo estas líneas en los días en los que se cumplen cincuenta años de tu secuestro. Habrá en la USAC un homenaje a vos y a Thelma,

tu mujer. Participaremos, tu hija Vandria, tus cuatro hermanos, y algunos entrañables amigos. Muchas de tus palabras podrán ser colocadas para encerrar estas remembranzas afectivo-político-emocionales, pero entre todas escojo unas con las que concluiste un artículo, «La felicidad», rescatado de una publicación de la Asociación de Filosofía de Guatemala:

Debemos ser duros, inquebrantables y defender a cualquier precio al ser humano que llevamos dentro; debemos desoír el coro de urracas parlanchinas que trata de amedrentarnos; aprendamos a amar, aprendamos a vivir, busquémonos viendo dentro de nosotros mismos, dosifiquemos los placeres en función de lo que consideramos nuestro «deber ser», nuestra meta; sintamos con profundidad, sepamos llegar al fondo del dolor, hagamos de nuestra existencia una creación constante y el resultado será una felicidad que nadie ni nada nos arrancará pues será una característica de nuestro ser, no la poseeremos como a las cosas, sino «la seremos», será parte de nuestro ser.

Guatemala, 13 de enero de 2021



## Entorno

# Gobernanza del SICA bajo principios de derecho comunitario

Ricardo Sancho Chavarría

### Resumen

El artículo realiza un análisis de la gobernanza del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa, con especial énfasis en los principios jurídicos de rotación, representación geográfica y de proporcionalidad. En la primera sección se realiza un análisis del ordenamiento jurídico del SICA. En la segunda sección se analizan las regulaciones que contemplan los principios de rotación de autoridades, representación territorial y proporcionalidad. En la tercera sección se analiza la toma de decisiones en el diseño institucional del sistema por tipo de órgano, se identifican fases de desarrollo institucional a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa. En la cuarta sección se hacen recomendaciones de agenda estratégica para el SICA, tomando en cuenta la nueva gestión pública y los riesgos inherentes del entorno global.

### Palabras clave

Integración centroamericana, Derecho Comunitario, rotación, representación geográfica, proporcionalidad.

### Abstract

The article analyzes the governance of the Central American Integration System (SICA) as of the entry into force of the Tegucigalpa Protocol, with special emphasis on the legal principles of rotation, geographical representation and proportionality. In the first section an analysis of the SICA legal system is carried out. In the second section the regulations that contemplate the principles of rotation of authorities, territorial representation and proportionality are analyzed. The third section analyzes decision-making in the institutional design of the system by type of organ, identifying phases of institutional development from the entry into force of the Tegucigalpa Protocol. The fourth section makes recommendations for the strategic agenda for SICA, taking into account the new public management and the inherent risks of the global environment.

### Keywords

Central American integration, Community Law, rotation, geographic representation, proportionality.

## Introducción

A sus casi setenta años, el modelo de integración centroamericana se ha caracterizado por avances y retrocesos en una carrera de relanzamientos, fortalecimientos y reediciones continuas, sin que se haya construido una ingeniería institucional enmarcada en los principios de un Derecho Comunitario robusto, y sin la autonomía suficiente para brindar seguridad jurídica comunitaria a los ciudadanos de los países miembros del proceso de integración. La gobernanza del modelo de integración regional, primero de la ODECA durante cuarenta años y luego del SICA a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa (1993), deja entrever una realidad incuestionable: es una integración al servicio de la gobernanza y no una gobernanza al servicio de la integración.

La reformulación constante del modelo de integración centroamericana, a partir del Protocolo de Tegucigalpa, establece un sistema superior en el que se cobijan seis subsistemas<sup>1</sup> con complejas estructuras de coordinación y flujo decisional que derivan en un tipo de Derecho Comunitario orientado más por el peso de las decisiones intergubernamentales que por la impronta comunitaria. En la ruta aspiracional de su construcción, el modelo integracionista centroamericano tiene un fuerte sesgo

de cooperación intergubernamental más que un derecho de integración con órganos de Derecho Comunitario derivado, en los que prive el interés de los ciudadanos centroamericanos y no el de sus gobiernos.

La institucionalidad está asentada en varios órganos intergubernamentales superiores como la Reunión de Presidentes y la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros sectoriales; dos órganos

---

1. El subsistema político, el de seguridad, el económico, el social, el ambiental y el de educación y cultura.

la ingeniería institucional y el nombramiento de las autoridades del sistema en línea de tiempo. La argumentación del trabajo se basa en cuatro premisas jurídico-institucionales con relevancia a los principios de representación geográfica y de rotación: a) Los principios de representación geográfica, proporcionalidad y de rotación tienen en la función pro t mpore una expresión limitada, pero que ha sido fundamental para la moderación y equilibrio del flujo de reuniones mandatarias, presidencias y facilitación de lineamientos en las juntas, consejos y secretarías sectoriales ministeriales. b) En la aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad, la reglamentación es limitada o inexistente y ha surtido efecto en el nombramiento de titulares del tipo de secretarías ejecutivas ministeriales por su naturaleza intergubernamental, más en el caso de directores, gerentes en las instituciones especializadas, ha sido inaplicable no solo por cuanto la regulación es confusa sino omisa de una considerable porción de las instituciones. De allí que una rotación con influencias gubernamentales deja abierta la puerta para la irrupción del clientelismo, lo que es contrario a la formación de un servicio público de operadores profesiona-



les comunitarios de la gestión institucional, clave para la aplicación del Derecho Comunitario. c) Existe una diferencia estructural entre órganos puramente intergubernamentales, como los son las secretarías técnicas sectoriales ministeriales, y las instituciones especializadas, que cuentan con su propio marco jurídico distintivo, inclusive previos al Protocolo de Tegucigalpa.

El Derecho Comunitario centroamericano ha sido calificado por el jurista Ulate Chacón (2003) como “sui generis” para diferenciarlas, “de las organizaciones de cooperación intergubernamental” según las describe Giammattei (1999). Sin embargo, hay dos “drivers” de impulso que no podrán pasar desapercibidos en el proceso y que podrían resultar esperanzadores: el primero fue el debut del Comité Ejecutivo del SICA en 2008. El segundo fue el resultado de las XL y XLI Reuniones de Presidentes en los años 2012 y 2013. A partir de estos puntos de inflexión el autor desprende la identificación de tres etapas distintivas en el proceso de la gobernanza en el proceso de integración.

El presente trabajo se compone de cuatro secciones. En la primera sección se realiza un análisis del

ordenamiento jurídico del SICA. En la segunda sección se analizan las regulaciones que contemplan los principios de rotación de autoridades, representación territorial y proporcionalidad. En la tercera sección se analiza la toma de decisiones en el diseño institucional del sistema por tipo de órgano, se identifican fases de desarrollo institucional a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa a la actualidad. En la cuarta sección se proponen recomendaciones de agenda estratégica para el SICA tomando en cuenta la nueva gestión pública y los riesgos inherentes del entorno global. Finalmente, el autor se expone las conclusiones del estudio.

## Sección primera. Diagnóstico del ordenamiento jurídico comunitario del SICA

El Derecho Comunitario centroamericano constituye una vertiente de pensamiento jurídico que tiene su surgimiento a inicios de los años cincuenta, en la misma época en que se iniciaron las experiencias integracionistas de la Unión Europea. Es un Derecho Comunitario, el centroamericano-

no, en evolución constante, en esencia *aspiracional*<sup>2</sup> y que oscila principalmente entre la tutela jurídica del Derecho Internacional Público, las regulaciones de la cooperación al desarrollo y el diseño de un régimen internacional.<sup>3</sup> Siendo experiencias comunitarias las europeas y las centroamericanas de diferente alcance y que dieron pie a reglas específicas, la primera discusión que continúa en sede académica se torna alrededor de la sumisión del derecho interno de los países a las reglas comunitarias mediante órganos supranacionales; es decir, el grado de en el que el Derecho de la Constitución en cada Estado parte logra aceptar esas reglas de convivencia política, social, económica y ambiental, fuera de los acuerdos legislativos que ratifican convenciones y tratados, los cuales se encuentran por encima de las legislaciones nacionales, conocido como el principio de jerarquía normativa, prevalece la supremacía constitucional. Para ello se requiere “una atribución o autorización constitucional expresa

o implícita, generalmente dotada de un procedimiento más estricto de aprobación legislativa, para ceder parte de sus competencias soberanas a estos órganos supranacionales” (Salazar y Ulate, 2013) y esta autorización en general ha sido otorgada o reconocida por las constituciones de los Estados miembros del SICA en diferentes grados.

El argumento jurídico que hasta ahora se ha dado para la no aplicación de normas supranacionales, a pesar de las autorizaciones constitucionales de los Estados, es el portillo que se deriva del mismo Protocolo de Tegucigalpa cuando dice, en su artículo 22: “las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrá oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal”. Esto, según Guerrero (2013), ha llevado a la afirmación de que no podemos hablar de la existencia de un Derecho Comunitario centroamericano, aunque sí, como algunos juristas han reiterado, de

---

2. El artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa reza “Artículo I. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica”.

3. Un régimen internacional es, de acuerdo con Krasner (1982) “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones, que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional”. Para Keohane (1989) “los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales”.

un “Derecho común centroamericano”.

Esta primera discusión plantea dos posibles alternativas sobre la naturaleza jurídica de las instituciones en el Derecho Comunitario. La primera alternativa es la de órganos con carácter supranacional y, por lo tanto, enmarcados en un Derecho Comunitario autónomo en el que prive un proceso de elección o de referéndum de legitimidad de origen, del tipo necesario para aprobar la Constitución Europea. La segunda alternativa, un sistema de cooperación intergubernamental en diversas áreas y más reclinado al derecho internacional, lo que sería un Derecho Comunitario “blando” o en proceso de maduración o escalamiento, más propio de la legitimidad de ejercicio de los gobiernos que lideran los Estados parte. El modelo de gobernanza y el edificio del ordenamiento jurídico del SICA se aproximan a este último.

Una segunda discusión resultante se refiere a la ingeniería institucional sobre la calidad de los órganos, individuos y estructuras de gobernanza, que pueden ser comunitarios, intergubernamentales o una combinación de ambos, con o sin servicio público profesional que defina

una cultura comunitaria que sea fuente de derecho. El modelo de gobernanza del SICA se acerca al tipo intergubernamental y es por lo tanto en esencia un Derecho Comunitario en proceso lento de maduración profesional de los cuadros de mando y, como lo establece el Protocolo de Tegucigalpa, mediante el principio de gradualidad, especificidad del inciso 5, artículo 4.

Como se verá más adelante, un proceso de maduración político-institucional está lejos de un ideal comunitario y conducirá a desajustes, traslape de funciones e invasión de atribuciones y prevalencia de los intereses de los Estados sobre las prioridades comunitarias. Las características disfuncionales del ordenamiento jurídico de la integración centroamericana, las vienen a respaldar numerosos estudios e investigaciones sobre el modelo comunitario centroamericano. En esta línea Santos (2018) se refiere a “una serie de deficiencias que tienen su primer reflejo en las incoherencias que presenta el conjunto del diseño institucional, como espacio de coordinación donde los actores participantes ajustan su comportamiento. Por su parte el ex Presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís (2014-2018) en un estudio realizado en 2012

junto con Gustavo Machado definió a la integración SICA como un proceso donde predominan varias disfunciones, entre ellas “la inexistencia de mecanismos que permitan trasladar, de manera rápida y eficiente, las decisiones de las más altas instancias políticas regionales, a los espacios nacionales” y “la ausencia de procesos permanentes de planificación institucional y consecuentemente, la existencia de una cultura burocrática regional en la que predomina la improvisación, la falta de planificación, muy débiles mecanismos de evaluación y seguimiento de acuerdos, duplicación funcional y bajo nivel de contraloría y transparencia”. (Solís y Machado, 2012)

En abono a esta realidad, Salazar y Ulate consideran que

uno de los grandes problemas que tiene el SICA, es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios en la integración, pues como se expuso, no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario; todos, excepto el Comité Ejecutivo, cuya vocación es comunitaria, pero cuyos poderes no son de decisión, son intergubernamentales. Como se estableció, esta condición

interfiere en el funcionamiento eficaz del SICA, constituyéndose más en una estructura de carácter internacional que comunitaria supranacional, pues los funcionarios aún velan por los intereses de sus Estados en la integración, que, aunque válido, por razones apuntadas, no puede ser absoluto. (Salazar y Ulate, 2013)

Los análisis precedentes sobre el ordenamiento jurídico del proceso integracionista del SICA dejan abierta la discusión del “deber ser” o ideal centroamericano en plazos imaginarios o simplemente en espera de nuevos puntos de inflexión, como lo fue el proceso de paz de Esquipulas II que precedió y formateó el Protocolo de Tegucigalpa. Ante el argumento válido de que estos procesos de integración son lentos, y así lo reconocemos, tal ha sido el caso de la Unión Europea, la pregunta que emerge es si han existido avances o retrocesos para analizar la tendencia; si los ciudadanos centroamericanos han logrado mejores niveles de vida, de educación, salud, respeto a los derechos humanos, más pluralismo político y fortalecimiento democrático a la luz del modelo integracionista y su ordenamiento jurídico. Esa es la pregunta que

debe contestarse y no sencillamente justificar la lentitud del proceso sin observar sus resultados.

## Sección segunda. Análisis de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad en el Derecho Comunitario centroamericano

Los principios rotación, representación geográfica y proporcionalidad son principios análogos, su aplicación y tutela no se encuentran expresadas tácitamente como tales en el Protocolo de Tegucigalpa, más se expresa en forma implícita en los principios de buena fe y de seguridad jurídica tutelados por ese mismo instrumento. El criterio proporcional de representación no está reglamentado tácitamente y concurre con el principio de rotación mediante la función *pro-témpace* en órganos colegiados, por lo que no se cuenta con parámetros para evaluar la proporcionalidad a la que se refieren ambos principios.

Estos principios adquieren relevancia significativa cuando aparece la rotación (artículo 3) en

el "Reglamento de la Presidencia *Pro-Témpace* del Sistema de la Integración Centroamericana" adoptado en Managua el 25 de marzo de 2009 por la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. A pesar de no ser una disposición general sino relacionada con la Presidencia *Pro-Témpace* como una función de articulación, ésta se extiende a todos los órganos e instituciones del sistema (artículo 2), esta disposición normativa activa un procedimiento de transmisión temporal de funciones de suma importancia para el equilibrio del sistema. La función *pro-témpace* se establece sobre la base de una rotación en orden geográfico centroamericano, empezando por Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (artículo 3), por lo que la combinación de la temporalidad con la del territorio aparejada a ambos artículos logran perfeccionar una de las normas de mayor trascendencia para el funcionamiento del SICA.

La adopción de la función *pro-témpace* se constituye en un pequeño articulador de los principios de rotación temporal, representación geográfica y proporcionalidad dejando claro que las coordinaciones y funciones de agenda y moderación, sede

de reunión, se realizarán de manera que cada Estado tenga garantizada su representación y que simultáneamente se consagre la rotación temporal en cada uno de los órganos corporativos del SICA. Según Salazar y Ulate (2013): “La naturaleza jurídica de dicha figura no está regulada en el Protocolo de Tegucigalpa, no obstante, es una de las costumbres jurídicas propias que constituyen fuente de derecho en el SICA”. Pero es claro que la función *pro-tém-pore* resulta limitada a la coordinación de reuniones y disposición de agenda, por lo que no tiene la potencia jurídica para cubrir otros aspectos de la gestión institucional en la aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad.

En la reunión del Comité Ejecutivo celebrada en Managua el 25 de octubre de 2012, se adopta el Reglamento Relativo a la Elección de Titulares del Sistema de la Integración Centroamericana (RRET-SICA). Es sumamente importante destacar que este reglamento pudo haber sido sometido al Consejo de

Ministros de Relaciones Exteriores en su condición de órgano parlamentario del sistema, para su aprobación, más no debió haber sido aprobado en primera instancia por el Comité Ejecutivo y ello nos lleva al tema de los actos normativos y la capacidad de auto-regulación del Comité Ejecutivo, con la promulgación de resoluciones como las emitidas desde su entrada en vigencia en 2008, en las que cuenta no solamente el RRET-SICA sino también el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, emitido el 24 de junio de 2013 y que sustituyó el Reglamento de Actos Normativos del SICA, de fecha 1 de diciembre del 2005, el cual había sido aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Managua. Este contradictorio, en el cual un órgano inferior deroga una norma aprobada por un órgano superior, se refiere en la doctrina como la resistencia de la norma jurídica y consiste en la capacidad de una norma de no ser afectada o derogada frente a cualquier contradicción por parte del propio reglamento o de otra norma inferior, o derogada por

otra norma u órgano inferior.<sup>4</sup> Tampoco se establece en este caso un régimen de impugnación propio de toda norma jurídica, al no contarse con un órgano de control legal en el SICA de carácter preceptivo ni contencioso de autocontrol.

En la XL Reunión de Presidentes realizada en San José, el 13 de diciembre de 2012, se acuerda “llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los Órganos, Consejos y Secretarías del Sistema de Integración Centroamericana, y a presentar en un plazo no mayor de cinco meses las reformas correspondientes para garantizar su eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos de todos los Países Miembros del SICA”. En la siguiente Reunión de Presidentes (XLI) del 27 de junio de 2013, realizada en Managua, se adopta una nueva resolución sobre reformas del SICA donde se insiste nuevamente sobre el “proceso de racionalización y modernización de las instituciones. Estas acciones son, en primer lugar, la implantación de un nuevo sistema de rotación en el nombramiento de los titulares de todos los órganos e institu-

ciones del SICA, que pretende mejorar la eficiencia, la transparencia y garantizar una participación equitativa de todos los países en la gestión del sistema” (Santos, 2014).

Varios argumentos del análisis de los instrumentos jurídicos y de consultas, desde el punto de vista del autor de este estudio, invalidan jurídicamente la naturaleza y aplicabilidad de este reglamento (RRET-SICA) y con ello la aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad. El primer argumento expone que el reglamento no es consorte con el mandato de la Reunión de Presidentes al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Managua el 15 de enero de 2009, en el sentido de “elaborar una propuesta que contemple las acciones y reformas necesarias para garantizar la revisión y modernización del Sistema que asegure los principios de proporcionalidad, rotación y equidad en la participación de los Estados Miembros en las sedes y cargos de los Órganos, Organismos e Instituciones del Sistema” (CE-SICA, 2012) ni tampoco lo es con las

---

4. Dictamen de la Procuraduría General de la República de Costa Rica No.097 del 21-03-2014 sobre el Principio de Jerarquía Normativa.

resoluciones arriba citadas de las XL y XLI Reuniones de Presidentes, que urgieron por acciones, racionalización, modernización, rotación y participación equitativa. Como instrumento jurídicamente limitado en el ámbito de su aplicación, no se logra ni garantizar la revisión ni la modernización del Sistema, ni asegura “la proporcionalidad, ni rotación, eficiencia, transparencia y la equidad en la participación de los Estados Miembros” arriba citada y pretendida en el mandato de la Reunión de Presidentes. De acuerdo con Santos (2014), “el establecimiento de un sistema de rotación en el nombramiento de cargos titulares es el cambio más audaz” que podría ocurrir en esos momentos, sin embargo eso no ocurrió por la debilidad del instrumento que finalmente fue aprobado, el cual no atendió la aspiración del mandato.

El segundo argumento que invalida la aplicación del RRET-SICA y la correcta aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad es la interrupción y desconexión generada en la cadena de custodia jurídica desde su ambición con el resultado final que pretende regular. En su propio

numeral 3, en el que se proponen los principios fundamentales del mismo, bajo el siguiente texto “Los principios fundamentales que deben determinar la elección de los cargos a los que se refiere este reglamento, son: En cuanto a los Estados: equilibrio geográfico, rotación, oportunidad, proporcionalidad, publicidad y transparencia. En cuanto a los candidatos: equidad de género, no discriminación, probidad, mérito e idoneidad”<sup>5</sup> pues a todas luces la reglamentación naufraga en un Anexo limitado de instituciones, no establece en el texto principal un mecanismo idóneo más allá de la información que debe dar la Secretaría General en el artículo 4, de las vacantes ni como se implementaría el equilibrio geográfico ni la proporcionalidad. Adicionalmente, el artículo 5 se refiere al “orden de rotación previamente establecido por Consenso” lo que se remite a la función *pro-tém-pore* del reglamento respectivo, no se interpreta si es un nuevo consenso o el mismo logrado en ese instrumento respecto a la rotación Belice-Panamá y, adicionalmente, no deja claros ni los mecanismos ni las condiciones específicas de la rotación, más allá de un trámite por parte de la Secretaría General.

---

5. Artículo 3 del Reglamento de Elección de Titulares del SICA.



El tercer argumento en la misma inteligencia de los anteriores, tiene que ver con la naturaleza de las instituciones y esto no es cosa menor, pues indica una selectividad realmente inexplicada por parte del Comité Ejecutivo. Todas las secretarías técnicas ministeriales se encuentran en el Anexo del Reglamento Relativo a la Elección de Titulares del SICA (RRET-SICA), excepto la Secretaría de Ministros de Planificación. Siendo estas secretarías de carácter intergubernamental, es entendible que se encuentren sometidas a la rotación geográfica Belice-Panamá, de acuerdo al reglamento de la función *pro-témpace*, fundamentada en la Presidencia rotativa del Consejo Ministerial. Estas doce instituciones son secretarías técnicas sujetas a Consejos de Ministros sectoriales y, por lo tanto, bajo un régimen intergubernamental típico adaptado a la función *pro-témpace*.

Sin embargo, llama poderosamente la atención que solamente siete (25%) de las veintinueve instituciones especializadas del SICA fueron incorporadas al Anexo, lo cual arroja un dato revelador de improvisación e intereses intergubernamentales en aquel momento sobre instituciones plenamente comunitarias, al dejar fuera del reglamento al setenta y cinco por ciento de las instituciones especializadas. Esa selectividad del Comité Ejecutivo, en su momento, es nugatoria respecto a la aplicación de los principios de rotación y representación territorial supuestamente perseguidos en el citado reglamento. Muy simple y contundente: la rotación debe involucrar a todas las partes, de lo contrario se violenta el principio y se invalida su aplicación y se hace caso omiso al mandato emanado por la Reunión de Presidentes en el sentido de garantizar y asegurar los principios de proporcionalidad, rotación y equidad en el SICA (tabla 1).

**Tabla 1.**  
**Instituciones especializadas y secretarías técnicas**

| Lista oficial de instituciones especializadas                                                                           | Anexo Reglamento de Elección de Titulares                     | Titular                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Banco Centroamericano de Integración Económica. BCIE, Honduras                                                          | NO. Los titulares son generalmente de nacionalidad hondureña. | Presidente Ejecutivo                 |
| Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica. CENPROMYPE El Salvador                | NO                                                            | Director Ejecutiva (a)               |
| Comisión Centroamericana de Estadística del Sistema de la Integración Centroamericana. CENTROESTAD. El Salvador         | NO                                                            | Secretaría Técnica                   |
| Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo COCATRAM Nicaragua                                                      | NO                                                            | Secretario (a)                       |
| Comisión de Autoridades Migratorias de los países miembros del SICA. OCAM. El Salvador                                  | NO                                                            | Secretario Ejecutivo                 |
| Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centro América, Panamá y República Dominicana. CTCAP. Guatemala | NO                                                            | Secretario Técnico (a)               |
| Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica. COMTELCA Honduras                                     | NO                                                            | Secretario Ejecutivo (a)             |
| Comisión de Seguridad de Centroamérica. CSC El Salvador                                                                 | NO                                                            | Director (a)                         |
| Comisión Regional de Interconexión Eléctrica CRIE Guatemala                                                             | NO                                                            | Secretario Ejecutivo (a)             |
| Comisión Trinacional del Plan Trifinio CPTP El Salvador                                                                 | NO                                                            | Secretario Ejecutivo Trinacional (a) |
| Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior CCA Costa Rica                                         | NO                                                            | Director (a)                         |
| Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor CONCADECO El Salvador                                               | NO                                                            | Secretario Ejecutivo (a)             |
| Consejo Director del Mercado Eléctrico Regional de América Central   CDMER Guatemala                                    | NO                                                            | Secretario Ejecutivo (a)             |
| Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana CISSCAD San José - Costa Rica.        | NO                                                            | Director Ejecutivo (a)               |
| Consejo Fiscalizador Regional del SICA. CFR-SICA El Salvador                                                            | NO                                                            | Secretario Ejecutivo (a)             |
| Consejo Monetario Centroamericano CMCA Costa Rica                                                                       | NO                                                            | Secretario Ejecutivo (a)             |
| Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá. CRICAP San Salvador.                                          | NO                                                            |                                      |
| Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea. COCESNA Honduras.                                         | NO                                                            | Presidente Ejecutivo                 |
| Consejo Superior Universitario Centroamericano. CSUCA Guatemala.                                                        | NO                                                            | Secretario General (a)               |
| Ente Operador Regional EOR. El Salvador.                                                                                | NO                                                            | Director Ejecutivo (a)               |



|                                                                                                                                                                                           |                                                                                                         |                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento. FOCARD-APS                                                                                                     | NO                                                                                                      | Director (a)<br>Ejecutivo   |
| Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano (OS PESCA). El Salvador                                                                                             | SI                                                                                                      | Director (a)<br>Ejecutivo   |
| Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). El Salvador                                                                                                                     | SI                                                                                                      | Director (a)                |
| Centro de Coordinación para Prevención de Desastres Naturales en América Central. CEPREDENAC. Guatemala.                                                                                  | SI                                                                                                      | Director (a)<br>Ejecutivo   |
| Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos. CCP. Honduras | SI                                                                                                      | Secretario (a)<br>Ejecutivo |
| Comité Regional de Recursos Hidráulicos. CRRH Costa Rica                                                                                                                                  | SI                                                                                                      | Secretario (a)<br>Ejecutivo |
| Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación CODICADER Panamá                                                                                                               | SI                                                                                                      | Secretario (a)              |
| Instituto Centroamericano de Administración Pública. ICAP Costa Rica                                                                                                                      | SI                                                                                                      | Director (a)                |
| Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá. INCAP Guatemala                                                                                                                         | SI                                                                                                      |                             |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) Costa Rica                                    | Secretario (a)<br>Ejecutivo |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo de Ministros de Integración Económica (SIECA) Guatemala.                         | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA). El Salvador                                | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo de Ministros de Integración Social de Centroamérica. (SCISCA).                   | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo de Ministros de Trabajo (CMT). Panamá                                            | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo de Ministros de Educación y de Cultura.                                          | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica.                                          | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos.                             | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría del Consejo de Ministros de Finanzas (SCOSEFIN)                                              | Secretario (a)              |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer (COMMCA). El Salvador                           | Secretaria<br>Técnica       |
|                                                                                                                                                                                           | Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS) El Salvador.     | Coordinador                 |
|                                                                                                                                                                                           | Secretaría Ejecutiva del Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER). Panamá | Secretario (a)<br>Ejecutivo |

Fuente: elaboración propia

El cuarto argumento es la contradicción entre la fórmula de consenso pactada en el Protocolo de Tegucigalpa y aplicada en los órganos superiores del SICA y la autonomía de un Estado al que, eventualmente, le corresponda nombrar a un titular. Según Salazar y Ulate, el consenso: “impide la autonomía de estos con respecto a los Estados miembros, pues basta con que uno de los Estados no esté de acuerdo para que el sistema no avance en la producción normativa” (Salazar y Ulate, 2013, p. 47). Agrego a esta afirmación de ambos juristas que, más allá de la producción normativa, el consenso impide también la toma de decisiones en la elección de titulares que aseguren la rotación, la representación geográfica y la proporcionalidad, por cuanto un solo Estado que se oponga, por las razones que sean, impedirá la elección fluida para la aplicación de estos principios.

Finalmente, la llamada institucionalidad del SICA carece de una definición y fundamento legal que enmarque claramente de qué tipo de institución se trata, cuáles de esas instituciones están circunscritas a la interacción intergubernamental y cuáles no y, por lo tanto,

cuáles están dentro o fuera de un marco comunitario autónomo, deslindado de los intereses de los Estados. El término “institucionalidad” generalmente se entiende como atributo o cualidad<sup>6</sup> y no como un número finito de órganos o instituciones.

Formalmente, todas las instituciones comunitarias especializadas deberían nombrar a sus titulares mediante ternas profesionales en las que ni la nacionalidad ni la rotación geográfica de Belice a Panamá del Reglamento de la Presidencia Pro-Témpore sea el factor principal, pues formalmente se trata de funcionarios comunitarios que ya no representan a un Estado. Adicionalmente, la madurez de un sistema de integración debería implicar la votación de mayoría y no el consenso en decisiones de nombramiento de titulares, por cuanto la objeción de un solo Estado hace inviable un nombramiento de titulares en cuyo efecto se recurre al interinato. Como puede observarse, el consenso es un principio original del Protocolo de Tegucigalpa en los artículos 12, 14 y 21 de éste instrumento regional.

---

6. Diccionario RAE.

Del presente estudio se desprende un número de cuarenta y una instituciones bajo la tutela del Protocolo de Tegucigalpa y sus normas derivadas de Derecho. De esas instituciones veintinueve son instituciones especializadas y formalmente son comunitarias típicas y doce son secretarías ministeriales sectoriales.

Los principios de rotación, representación geográfica y de proporcionalidad se ven hoy en día superpuestos a realidades sociales emergentes que, desde un punto de vista de constructivismo social, moldean el Derecho y con ello la gobernanza del proceso integracionista, como el equilibrio de género, la participación de los pueblos indígenas centroamericanos y afrodescendientes en las instituciones de la integración, con la incorporación de jóvenes, de grupos diversos y marginados. La titularidad, por lo tanto, no se puede basar en una rotación del tipo Belice-Panamá sino debería en todo caso –si el objetivo es aplicarla a profundidad– considerar la inclusión transversal de todos los sectores de la ciudadanía centroamericana.

## Sección tercera. Toma de decisiones y diseño institucional del SICA

La ingeniería institucional del SICA se compone de un órgano superior legislativo en la reunión de Presidentes, un órgano de seguimiento de acuerdos en manos del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, dos órganos permanentes: el Comité Ejecutivo y la Secretaría General, así como de una plétora de más de cuarenta instituciones entre secretarías ministeriales, instituciones comunitarias y órganos de coordinación. Algunos de estos órganos son previos a la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa, por ejemplo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Para abordar el análisis del diseño institucional del SICA se requiere en primer lugar identificarlos cambios o inflexiones de integración en la línea de tiempo lo cual dará una explicación en cada fase respecto a la aplicación de los principios de Rotación, Represen-

tatividad Geográfica y Proporcionalidad que son la razón de este estudio. En segundo lugar, se debe analizar una a una las funciones corporativas de los órganos legislativos, especialmente del Comité Ejecutivo, seguimiento a resoluciones Presidenciales y direccionamiento político, sus interacciones y traslape de funciones. En tercer lugar, se debe analizar el marco de toma de decisiones en todo el diseño institucional.

### 3.1. Tres fases distintivas en la ingeniería institucional del SICA

Desde el ángulo normativo, los órganos intergubernamentales del SICA, la Reunión de Presidentes y el Consejo de Relaciones Exteriores, habían permanecido sin mayores disrupciones en su accionar desde la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa en 1993. El cambio más radical que experimentó el SICA en sus primeros quince años fue la entrada en funciones del Comité Ejecutivo, en el año 2008, y de allí hasta llegar a dos reuniones consecutivas de presidentes, que significaron otro punto de inflexión por los mandatos aprobados en las mismas: la XL Reunión de Managua, de 13 de diciembre de

2012, y la XLI Reunión de San José del 27 de junio de 2013. Paralelamente a estas reuniones, el Comité Ejecutivo aprobó el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, el 24 de junio de 2013 en San José, y por lo tanto derogó el Reglamento de Actos Normativos del SICA, que había sido aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el año 2005. Este último cambio reglamentario vino a ordenar en esencia la confusión de roles en la formulación y aprobación de actos normativos estipulados para cada una de los órganos en el Protocolo de Tegucigalpa y, como lo expresa Esquivel (2015), con ello “se han intentado poco a poco suplir con instrumentos jurídicos derivados de derecho comunitario.

Desde la perspectiva de la economía política regional y su incidencia en la ingeniería institucional, el autor distingue tres fases en la gestión del modelo de gobernanza desde la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa. La primera, una fase de quince años, desde la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa a la entrada en funciones del Comité Ejecutivo en el año 2008; esta fase la denominaré de postconflicto y desarrollo institucional inicial. La segunda, la fase de cinco

años que van de 2008 a 2013 y coincide con la aprobación del CAFTA en la esfera de desarrollo económico de la región, en los que se inicia el funcionamiento del Comité Ejecutivo y se caracteriza como una fase de estancamiento. La tercera fase inicia con las resoluciones de las XL y XLI Reuniones de Presidentes de los años 2012 y 2013, se considerará una fase de cooperación intergubernamental de régimen internacional.

## Fase de postconflicto y desarrollo institucional inicial (1993-2008)

Este período es de postconflicto armado y corresponde a ajustes en los sistemas políticos en algunos de los Estados centroamericanos sobre la base de los acuerdos de paz, que le dieron un nuevo ímpetu a la integración regional mientras se consolidaba la institucionalidad democrática, especialmente en Nicaragua y El Salvador. Debemos recordar que en los años noventa se rompieron los paradigmas de la guerra fría y persistía un período de tensión en la región y que algunos Estados centroamericanos estaban concentrados prioritariamente en la desmovilización de movimientos armados y en la consolidación de la instituciona-

lidad democrática. Esta fase se caracteriza por estabilidad política en países de mayor conflicto militar como El Salvador, donde se cubren los mandatos presidenciales de Calderón Sol (1994-99), Flores (1999-2004) y Saca (2004-2009) todos del Partido Arena, la antítesis de la izquierda que legalizó su participación política en 1992 como partido FMLN.

En el caso de Nicaragua los gobiernos de este período fueron contrarios al dominio del FSLN, que había gobernado una década luego del triunfo de la revolución sandinista en 1979. Estos gobiernos que calzan con este período fueron presididos por Violeta Barrios (1990-96), Arnoldo Alemán (1997-2002) y Enrique Bolaños (2002-07).

En Guatemala se dieron turbulencias a principios de la década de los noventa, luego del período de Jorge Serrano Elías (1991-93), ocurre la disolución del Congreso y la suspensión constitucional, posteriormente la sustitución por el Congreso a favor de Ramiro de León Carpio (1993-96), luego las presidencias de Álvaro Arzú (1996-2000), Alfonso Portillo (2000-04) y Oscar Berger (2004-08). En Panamá, Costa Rica, Belice y Honduras se mantiene una estabilidad



democrática, salvo con el rompimiento del orden constitucional en este último país en 2009.

Este período de tiempo no podría ofrecer muchos resultados para la integración, más allá de los intentos de pacificación de la región, el fortalecimiento de instituciones democráticas y el afianzamiento de los esfuerzos de seguridad regional y un seguimiento prioritario a los acuerdos de paz de Esquipulas II. Es destacable, sin embargo, la creación de secretarías sectoriales y de la mayoría de las instituciones especializadas en este período.

No es sino a partir de 2008, con la aprobación del CAFTA –que requirió una aproximación de los gobiernos de la región a los temas de desarrollo económico– que se orienta la mirada hacia una mayor efectividad del sistema de integración, reformulación y afianzamiento de los órganos estipulados en el Protocolo de Tegucigalpa y una mayor conciencia de la visión comunitaria regional.

## Fase de estancamiento 2008-2013

En la segunda fase, que el autor denomina como de Cooperación intergubernamental, se observan

llamados de las Reuniones de Presidentes y de los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores así como de organismos extra regionales para la reactivación del sistema y sus órganos. Es a partir del año 2008 en que, con la entrada en funcionamiento del Comité Ejecutivo se logra iniciar un camino de ejecución de acuerdos, llenar vacíos institucionales y propuestas a los órganos legislativos del sistema.

En ese período ocurre la crisis hondureña de 2009 y un período de alineamiento de Nicaragua con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y un período de tensión entre Costa Rica y Nicaragua por el territorio de Isla Portillos, que lleva a ambos países a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El IV informe del estado de la Región, de octubre de 2011, reporta que

otro retroceso es la tendencia a la paralización de la integración centroamericana, motivada por una combinación de eventos. En primer lugar, pesa la fractura parcial del Sistema como consecuencia del golpe de Estado en Honduras, pero también el proceso de integración se ha visto perjudicado por el conflicto territorial entre Costa



Rica y Nicaragua, y por las denuncias sobre irregularidades en el nombramiento de funcionarios de alto nivel en el SICA (ERCA, 2011, p. 369).

El mismo informe se refiere a algunos indicios de una acción más pragmática a partir de 2009, pero destaca que aunque elogiadas “tales iniciativas no alcanzan para enfrentar los graves desafíos comunes, por cuanto sigue siendo imperativo fortalecer las capacidades del Sistema, junto a un mayor compromiso político de los países para honrar los acuerdos regionales” (ERCA, 2011p. 337).

Esta fase no dejó resultados positivos en términos de acelerar los instrumentos de gestión del Sistema aunque sí se dieron algunos

procesos exitosos en áreas clave (energía y pesca, por ejemplo) e incluso es difícil identificar alguna temática en la que no haya un espacio de coordinación intergubernamental. Estos avances demuestran el potencial que tiene la integración como plataforma complementaria a los esfuerzos y políticas públicas nacionales. Sin embargo, lo logrado no

contrarresta los déficits que arrastran los órganos del SICA y las carencias de liderazgo y compromiso efectivo de los países. ¿Por qué la integración centroamericana no despegó, pese a ser uno de los modelos integracionistas más antiguos y consistentes del mundo? Las causas son múltiples, pero un buen punto de partida es reconocer que la integración es un proceso político que descansa en las acciones de los Estados nacionales, los cuales deben definir rumbo, velocidad y alcance, así como cumplir los compromisos que asumen. Si los Estados no se involucran en el diseño y ejecución de las políticas de más amplio alcance, seguirán siendo débiles las capacidades de la institucionalidad regional, soporte burocrático y ejecutor de esos acuerdos. Debido a esa falta de involucramiento, las entidades del SICA han sido poco eficientes para propiciar las condiciones materiales y políticas que requiere la concreción de los mandatos aprobados por los países miembros. Existe un círculo vicioso entre la baja capacidad infraestructural de los Estados para cumplir sus acuerdos regionales, la volatilidad política de

los cambios de gobierno, la contracción en los flujos de cooperación internacional y una institucionalidad regional que queda debiendo resultados en su gestión (ERCA, 2011, p. 71).

De una muestra de 43 órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 60% no publicó informes de labores en su portal de internet en algún año del período 2010-2014. Entre los que sí lo hicieron, no todos mantienen esa práctica.

## Fase de Cooperación intergubernamental de régimen internacional

Sin que hayan logrado los resultados esperados a partir de las resoluciones presidenciales de 2012 y 2013, sí se observa un activismo comunitario mediante la acción de las secretarías técnicas y las instituciones especializadas

Se requiere de los países miembros un análisis y una revisión profunda del SICA, a fin de fortalecerlo y, sobre todo, adecuarlo a las necesidades y capacidades de acción regional de cada uno de ellos. La fase actual desde las Reuniones de Presidentes XL y XLI de 2012 y 2013 se caracteriza

por las condiciones de un régimen internacional (Krasner, 1982; Keohane, 1989) en el cual priva el acuerdo en algunas áreas selectivas de uno, varios o todos los Estados mediante la cooperación. En un sentido práctico el SICA se ha transformado en una especie de gran Organismo No Gubernamental Internacional (ONGI) que requiere de cooperación técnica y financiera para ejecutar sus proyectos por parte de gobiernos y agencias de cooperación internacionales. Esto no está mal por cuanto habilita la acción regional en soluciones concretas pero se aleja de la necesaria acción política regional y de la interacción de los actores centroamericanos en la integración.

### 3.2. Competencia orgánica con los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad: Órganos Legislativos y Comité Ejecutivo.

En relación con los principios de rotación, representación territorial y proporcionalidad, los órganos legislativos del SICA como tales, la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros, emitieron resoluciones, especialmente a partir del año 2009 y muy espe-

cialmente entre 2012 y 2013, para solicitar a la Secretaría General y al Comité Ejecutivo, las acciones de aceleración necesarias para su implementación. Por lo tanto, el autor considera que lo relevante es analizar en este aparte al Comité Ejecutivo, a quien le ha correspondido la competencia de desarrollar la propuesta regulatoria y su puesta en marcha. El Comité Ejecutivo formalmente es un órgano permanente tutelado por el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa, cuya naturaleza aún no está clara por cuanto ha interpretado para sí mismo algunos mandatos que le han permitido, desde el punto de vista del autor, a la vista del análisis jurídico, rebasar sus propias facultades ejecutivas e invadir las legislativas.

Los actos normativos del Comité Ejecutivo han abordado, entre otros, los siguientes temas: la reglamentación de la organización y funcionamiento del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica, la reglamentación de su propio funcionamiento, la reglamentación para la admisión y participación de observadores ante el SICA, el reglamento relativo a la elección de los titulares de la institucionalidad del SICA, el reglamento para la adopción de decisiones del SICA, el reglamento de la Gaceta Diario Oficial.

### Según Santos Carrillo

el caso del Comité Ejecutivo, es ejemplo claro de **cooptación**, pues aunque su naturaleza jurídica es la defensa de los intereses comunitarios, en la práctica está conformado por funcionarios que representan a los intereses de los Estados nacionales y, por tanto, es en realidad un órgano intergubernamental que no cuenta con las competencias para ejercer las funciones establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa (Santos, 2014).

Este hallazgo es sumamente importante pues la cooptación no es un sistema o procedimiento menor. Según el Diccionario del Dr. Guillermo Cabanellas

Cooptación proviene del verbo *Cooptatio, onis*, que a su vez proviene del verbo *Cooptatio*, que es igual a la acción de llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella, sin la intervención del pueblo. Es decir, es un sistema corporativo de sectores profesionales o empresarios con tendencia abusiva a una falsa solidaridad interna y a la defensa de los intereses del

cuerpo, corporación o grupo, sin importar a los demás (Cabanellas, 1993).

El Comité Ejecutivo es un órgano con conformación de naturaleza eminentemente política e intergubernamental, pero con facultades ejecutivas. Según Esquivel (2015) “una novedad en el proceso de integración y vino a llenar vacíos institucionales”, un órgano de vieja data pues se había contemplado también en la antigua ODECA, que permitiera hacer caminar la Organización de Estados Centroamericanos para el logro de sus fines, es desde este momento palpable, “la preocupación por crear un órgano colegiado en el que se representaran los intereses de cada Estado en el proceso de integración regional, órgano creado con visión permanente y el único órgano que se planteaba reunirse con frecuencia semanal” (Esquivel, 2015).

Las raíces del Comité Ejecutivo son de representación de los intereses de los Estados, por lo que se convierte en un órgano de negociación política y conveniencia cuando se trata de nombramiento de titulares. Su naturaleza es política en el sentido estricto, no técnica, por lo que su interpreta-

ción de la realidad dependerá de los intereses particulares de cada momento histórico.

El Comité Ejecutivo del SICA aprobó su reglamento de funcionamiento interno en 2012. Ya en el ejercicio de sus funciones ha aprobado tres reglamentos de funcionamiento interno y siete resoluciones para el fortalecimiento institucional de los Consejos de Ministros y sus secretarías. Como lo reiteran Salazar y Ulate, “este órgano debe funcionar de modo permanente y debe ser totalmente independiente de los Estados, para que represente a la comunidad centroamericana” (Salazar y Ulate, 2013, p. 85).

## Sección cuarta. Desarrollo de una agenda de reformas institucionales del SICA

Como resultado de este trabajo, el autor ha identificado cinco áreas de intervención y sus subsecuentes recomendaciones para posibles reformas institucionales del SICA, orientadas a la aplicación efectiva de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad.

## A. Cambio de paradigma sobre la rotación, representación geográfica y proporcionalidad

En la próxima década la región centroamericana, desde Belice a Panamá y República Dominicana tendrán, según proyecciones de *World Population Report* alrededor de once millones de personas más y ello se incrementará a 24 millones para el año 2050. Los Estados parte del SICA tendrán, indefectiblemente, mayores presiones por transparencia y pluralismo, más tomando en cuenta que se pronostica que al menos tres cuartas partes de la población vivirá en conglomerados urbanos. Bajo estas circunstancias, sumadas a una revolución del conocimiento, el modelo del SICA tendrá que evolucionar hacia una absoluta participación de la ciudadanía centroamericana en el proceso de integración. De lo contrario, una ruta en la que se representan los gobiernos, en todo caso ya poco representativos, llevará a la extinción de los esfuerzos integracionistas en una élite separada de la realidad social. Para lograr la integración de la población se requerirá:

### a. Consulta ciudadana.

Consultar a los ciudadanos

y ciudadanas centroamericanas mediante el procedimiento jurídico del referéndum sobre los alcances de la integración, áreas de acuerdo regional, sobre la pertinencia o no de órganos supranacionales comunitarios, que efectivamente incidan en la política interna de los Estados.

### b. Principios en función de los ciudadanos y no de los gobiernos.

Trascender los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad no a la ciudadanía de los titulares sino al grado de participación de las comunidades y de la ciudadanía en el Sistema de Integración Centroamericana.

### c. SICA en los municipios.

Involucrar la integración de manera directa y robusta en los gobiernos locales de la región de manera que el SICA llegue a la gente, donde se encuentran las soluciones cotidianas de convivencia, movilidad, agua, energía, transporte y gestión de desechos.

### d. Comité Consultivo como órgano articulador.

Fortalecer y escalar la actual función del Comité Consultivo del artículo 12 del Protocolo de

Tegucigalpa ya no como un órgano asesor de la Secretaría General, sino como un órgano de participación amplia de todos los sectores sociales, que venga a fortalecer no solamente la función de la Secretaría General sino también de los otros órganos superiores del Sistema.

**e. SICA joven.** Fortalecer estructuralmente como órgano del SICA a la iniciativa actual de la Secretaría General denominada SICA-Joven que viene a incorporar a la juventud centroamericana en la integración regional.

**f. Cambio climático y ODS.** Reformular la agenda de prioridad estratégica hacia la economía climática y el cumplimiento de los ODS.

## **B. Reordenamiento de las funciones de los órganos corporativos, secretarías e instituciones especializadas de acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa y posibles reformas**

Como instrumento jurídico regional el Protocolo de Tegucigalpa mantiene las condiciones de un

tratado comunitario, que puede evolucionar mediante el derecho comunitario derivado, sin mayores cambios estructurales, pero con reformas que pueden habilitarse mediante el inciso d) del artículo 15 y el artículo 37 de ese mismo instrumento. Es vital para la integración centroamericana un reordenamiento estratégico que contemple:

### **a. Nuevo modelo de SG-SICA.**

El fortalecimiento de la figura de la Secretaría General de la organización frente al seguimiento de los acuerdos de las Reuniones de Presidentes de acuerdo al inciso b del artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa, función que no debe ser mediatizada por otros órganos, especialmente por el Comité Ejecutivo.

**b. Comité Ejecutivo.** Regreso del Comité Ejecutivo a sus funciones originales de los incisos a-h del artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa, que consisten en someter, proponer, revisar y como reza el inciso f) aprobar reglamentos que sean sometidos por las secretarías, lo que no contempla su propia auto regulación y la regulación de otros órganos superiores de la integración. En tal sentido la función legislativa debe

devolverse a las Reuniones de Presidentes y a las Reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

**c. Carácter distinto de secretarías e instituciones especializadas.** Definición y alcance de las instituciones del Sistema, de forma que se establezca el alcance de las secretarías técnicas sectoriales y por otra parte las instituciones especializadas.

### C. Modernización de la función pública centroamericana

El formato del SICA es intergubernamental y las administraciones públicas de los Estados actúan en el Sistema replicando las funciones convencionales ministeriales y dejando por fuera la necesaria coordinación interinstitucional, portafolio de proyectos y políticas públicas que sean transversales y que fluyen a través de varias instituciones.

**a) Nueva gestión pública.** Es necesario modernizar el SICA con visiones de administración pública no convencional basados en la nueva gestión pública (NGP) y el en nuevo servicio público (NSP). La

respuesta a las presiones sistémicas debe ser también sistémica y requiere de otro paradigma de intervención.

**b) Perfil de la persona comunitaria.** Formar equipos comunitarios que efectivamente representen el Derecho Comunitario y no a los Estados de los que provienen. Esto aliviará la presión a la hora de nombrar titulares y evitará el clientelismo y la intervención casuística de un gobierno, que desea que un ciudadano nacional asuma una posición en el Sistema.

**c) Revolución del conocimiento.** La función pública centroamericana debe alinearse a la revolución del conocimiento y a la digitalización, mediante poderosas tecnologías en marcha que conecte con las personas, destino final de las políticas de integración.

### Conclusiones

1. El Derecho Comunitario centroamericano continúa forjándose lentamente alrededor de instituciones y mandatos intergubernamentales, con excepciones en las que se pueden observar señales de una cultura comunitaria fuera

del poder de los gobiernos. Se requiere un cambio urgente en la dinámica de la integración, que genere plazos que se seguirán para evitar eternizar un proceso pendiente y en esencia no caer en un síndrome de Peter Pan, llevado a la expresión comunitaria. La capacidad y acervo técnico de la integración es inmenso y está en sus instituciones especializadas y secretarías, que han evolucionado considerablemente en forma individual sin que consten esfuerzos de sistematización y sinergia alrededor de objetivos superiores de la integración y la ciudadanía centroamericana.

2. Del análisis jurídico se desprende que las decisiones del Comité Ejecutivo han sido extralimitadas, al asumir funciones legislativas propias de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La conformación del Comité Ejecutivo como órgano de naturaleza política caracterizado por la representación casuísticas—un día de viceministros y otro día por funcionarios de los Ministerio de Relaciones Exteriores que actúan por delegación— convierte a éste órgano en alto grado repre-

sentativo de los intereses gubernamentales que trastocan la visión comunitaria del sistema de integración.

3. No obstante los reiterados llamados de las Reuniones de Presidentes y de los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores, los órganos permanentes no han logrado hasta ahora presentar propuestas reglamentarias a la altura de las exigencias de modernización, equidad, eficiencia y rotación en la estructura de la ingeniería comunitaria, ni mucho menos dar respuesta a algunas de las carencias crónicas del Sistema.

4. El autor concluye que la rotación, de representación geográfica y de proporcionalidad no se aplican en el Sistema de la Integración Centroamericana porque se encuentra tímidamente regulada en el reglamento de la Presidencia Pro-Témpore y mínimamente considerado en el Reglamento de Elección de Titulares del SICA. Este reglamento es nugatorio, por cuanto no solo no fijó el mandato de la Reunión de Presidentes, sino que actuó bajo intereses selectivos contrarios a una lógica comunitaria en la que



se perfeccionara la rotación, la representación geográfica y la proporcionalidad. Desde el momento en que se ha dejado fuera del anexo a dos terceras partes de las instituciones especializadas, se deja clara la inconsistencia de una rotación y proporcionalidad de los nombramientos de titulares y mucho menos de una representación geográfica. El hecho de que en forma selectiva el Comité Ejecutivo haya escogido, sin ningún criterio técnico, un número cerrado de instituciones especializadas, deja demostrada una inconsistencia de fondo y una reglamentación que dista mucho de ser un instrumento de regulación técnica de los principios invocados.

5. La visión sobre la representación geográfica y la proporcionalidad es estrictamente de titulares, lo cual no refleja toda la esfera de intereses de los ciudadanos comunitarios por lo que el SICA adolece de un verdadero sistema de participación de las personas centroamericanas, que es donde sí se podría valorar la incidencia de esos principios. La participación de la ciudadanía centroamericana es esencial y ha estado ausente durante el proceso

del SICA, por lo que deben preverse consultas directas a los ciudadanos y ciudadanas mediante referéndums sobre el futuro de la región y sus instituciones. La conformación del actual Comité Consultivo y sus objetivos está aún lejos de ser un modelo participativo amplio de los ciudadanos. El marco constitucional de los Estado parte, si bien reconoce la integración y la eventual sumisión a entes supranacionales, debe estar respaldado por consultas participativas amplias de la población.

6. A pesar de las contradicciones del modelo de integración y la falta de aplicación de principios como los que se han analizado en este trabajo, de rotación, representación geográfica y proporcionalidad de las partes contratantes, existen las condiciones para aprovechar el acervo comunitario para transformaciones profundas en la próxima década, frente a los desafíos que mantiene la economía política regional y las presiones que se ciernen sobre Centroamérica, como las del progreso humano, el ambiente, la migración, el cambio climático, la urbanización y crecimiento demográfico, entre otros.

## Referencias bibliográficas

- Cabanellas, Guillermo (1993) Diccionario jurídico elemental. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana (2012) Reglamento relativo a la elección de titulares del Sistema de la Integración Centroamericana. El Salvador: CE-SICA. Accesible en [https://www.sica.int/documentos/reglamento-relativo-a-la-eleccion-de-los-titulares-de-la-institucionalidad-del-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica\\_1\\_103014.html](https://www.sica.int/documentos/reglamento-relativo-a-la-eleccion-de-los-titulares-de-la-institucionalidad-del-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_103014.html)
- Esquivel Avendaño, Eymi Lissette (2015) "Análisis Jurídico del funcionamiento del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericano". En *Revista de Derecho*. No. 19. 2015.
- ERCA (2011) Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- ERCA (2016) Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Giammattei, Jorge A. (1999) *Guía concentrada de la integración centroamericana*. Managua: Editorial Unión.
- Guerrero Mayorga, Orlando (2003) "El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres". En *Revista de Derecho* (6). pp. 207-226.
- Krasner, Stephen (1982) "Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as intervening variables" En *International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. Accesible en <http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/Krasner-Structural-Causes-and-Regime-Consequences-Regime-as-Intervening-Variables.pdf>
- Keohane, Robert (1989) "Neoliberal Institutionalism, A perspective of World Politics". En *International Institutions and State Power*. New York: Routledge. DOI <https://doi.org/10.4324/9780429032967>
- Salazar G., César y Ulate C., Enrique (2013) *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador: SG-SICA / Imprenta y Offset Ricaldone. Disponible en <http://portal.ccj.org.ni/ccj/wp-content/uploads/2.-Manual-de-Derecho-Comunitario-Centroamericano.pdf>
- Santos Carrillo, Francisco (2014) "Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva". En *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (66-67): 9-42, diciembre 2014.

- Santos Carrillo, Francisco (2018)  
"Gobernar sin gobierno la integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA". En *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (74): 67-94, Junio 2018. Accesible en [https://www.researchgate.net/publication/326589057\\_Gobernar\\_sin\\_gobierno\\_la\\_integracion\\_centroamericana\\_Apuntes\\_para\\_una\\_reforma\\_del\\_Sistema\\_de\\_Integracion\\_Centroamericana\\_SICA/link/5b5850e4aca272a2d6676d92/download](https://www.researchgate.net/publication/326589057_Gobernar_sin_gobierno_la_integracion_centroamericana_Apuntes_para_una_reforma_del_Sistema_de_Integracion_Centroamericana_SICA/link/5b5850e4aca272a2d6676d92/download)
- Solís, Luis Guillermo y Machado, Gustavo (2012) "Estado Actual de la Integración Centroamericana: una mirada de la institucionalidad el Sistema de la Integración Centroamericana". En Cuadernos Centroamericanos del ICAP No. 1.
- Ulate, Enrique (2003) *Integración regional y Derecho Agrario comunitario europeo y centroamericano*. Tesis Doctoral Scola Superiore Sant'Anna di Studi Univesitari e Perfezionamento (Pisa).

# 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**

The graphic features the logos of USAC (Universidad de San Carlos de Guatemala) and IPNUSAC (Instituto Pedagógico de la Universidad de San Carlos de Guatemala). A blue banner contains the text 'Propuesta - Incidencia - Bien Común'. Below this, the text 'CONVOCA A' is in large white letters on a dark blue background, followed by 'ESCRIBIR EN: Revista Análisis de la Realidad Nacional'. To the right, the 'latindex' logo is shown with the text 'En Catálogo'. A central illustration depicts a yellow notepad with a blue pen resting on it; the notepad has icons for a Wi-Fi signal, an envelope, and an '@' symbol. A blue banner across the notepad reads 'Consulte normas para publicar'. To the right of the notepad, the website 'www.ipn.usac.edu.gt' and the email 'ipnusac@gmail.com' are listed. At the bottom left, social media icons for Facebook and Twitter are shown with the handles 'IPNUSAC' and 'ipn\_usac' respectively. The background of the graphic is green with a colorful abstract pattern at the bottom.

USAC  
TRICENTENARIA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

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  
ipn\_usac

Periodicidad quincenal,  
1 al 15 de febrero 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



Nota:  
Su aporte será bienvenido.  
Las colaboraciones deben ser enviadas a:  
 [ipnusac@gmail.com](mailto:ipnusac@gmail.com)

Versión Digital:

[www.  
ipn.usac  
.edu.gt](http://www.ipn.usac.edu.gt)

