



Análisis de coyuntura

Desde el pantano de la crisis

IPNUSAC

Guatemala inició el año 2021 –del cual ya transcurrió el primer mes– sumida en el pantano de una crisis nacional que no tiene visos de superación y, por el contrario, en varios sentidos denota signos de agravamiento. Una constante en nuestros análisis, a lo largo de 2020, ha sido que se trata de una crisis multidimensional, en la cual se combinan factores de hondas raíces en las estructuras económicas, sociales, políticas y jurídicas con procesos de más reciente cuño, cuya evolución tiene ligas profundas con aquellos factores estructurales pero también reflejan la dinámica correlación de fuerzas entre actores sociopolíticos cuyos intereses en choque constante explican, finalmente, el movimiento del país, el Estado y la sociedad. Transcurrir nacional que tampoco es ajeno al acontecer externo –en particular de la geopolítica regional– como tampoco está libre del impacto de acontecimientos inesperados –como la pandemia del COVID-19 o las tormentas tropicales– cuyos efectos agregan o desencadenan procesos que se imbrican, complicándolo, el curso de los acontecimientos.

Desde nuestra última edición, correspondiente a la segunda semana de noviembre de 2020, muchas cosas han pasado en el país, pero en este espacio centramos, por ahora, la atención en tres de las dimensiones principales de la crisis: a) la sanitaria o de salud

pública; b) la socioeconómica y ambiental; c) la política-institucional. Cabe señalar que solamente por razones didáctico-analíticas las presentamos así segmentadas, pero está claro que las tres forman parte de un nudo crítico en el cual esas y otras dimensiones



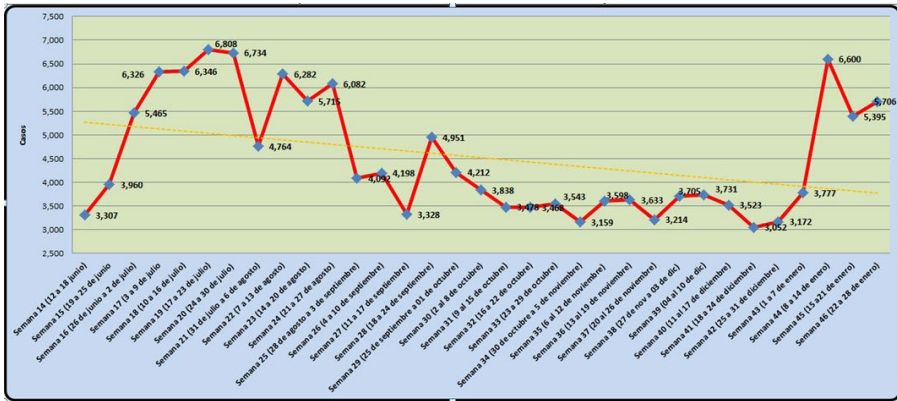
se traslapan, realimentan y determinan. La realidad es una sola, es un todo que deseablemente debe analizarse holísticamente.

Alcanzados por la “segunda ola”

A partir de marzo de 2020 una de las variables más importantes del acontecer nacional es el desarrollo de la epidemia de COVID-19. Al inicio fue “el caballito de batalla” del gobierno del presidente Alejandro Giammattei, quien concentró sus esfuerzos mediáticos para presentarse como el gran campeón en la lucha contra el contagio. Pero la estrategia gubernamental –tanto en lo estrictamente sanitario como en el entorno socioeconómico– pasó de algunas medidas acertadas iniciales a una realidad desastrosa en la que terminó imponiéndose el “sálvese quien pueda”. En más de una alocución presidencial quedó documentada la renuncia expresa a las responsabilidades gubernamentales en la “cruzada” anti COVID-19, al punto que el 31 de diciembre de 2020 dejó de existir la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 (Coprecovid) cuyas tareas de coordinación retomó el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

La disposición de liquidar a la Coprecovid fue tomada por el gobierno de Giammattei como un colofón de la “nueva” estrategia caracterizada por su liberalidad y en contraste con las disposiciones extremas observadas al inicio de la pandemia. La finalización del estado de Calamidad Pública, determinada más por razones políticas y presiones económico-sociales que por una nueva estrategia de mitigación, implicó la “reapertura” del país en casi todos los ámbitos. Además, coincidía con una evidente tendencia a la disminución de casos que alentó de que la situación estaba bajo control. Como consecuencia se fueron relajando las medidas, sin que se hubiese producido una baja de contagios que traspusiera el rango de menos de tres mil casos nuevos por semana. Según puede verse en la gráfica 1, durante la semana 41 (del 18 al 24 de diciembre) se alcanzó el punto más bajo en siete meses, con 3,052 nuevos casos reportados oficialmente. Pero de allí en adelante la tendencia volvió a revertirse, produciéndose una aceleración de los contagios, en lo que parece ser la confirmación de que Guatemala entró, desde la primera semana de 2021 en la “segunda ola” de la epidemia.

Gráfica 1
Casos nuevos por semana*
(Del 12/06/2020 al 28/01/2021)



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.

Independientemente de si el repunte de casos observado en enero constituye una “segunda ola” o es el resultado de la relajación de las medidas, estimulado por la renuencia del gobierno a volver a una estrategia de mitigación más estricta, lo cierto es que Guatemala ha sido el país centroamericano menos exitoso en el manejo de la pandemia.

Con 5,643 fallecidos por COVID-19, al 30 de enero, Guatemala seguía teniendo el

primer lugar en Centroamérica por el número de decesos, por arriba de Panamá y Costa Rica, quienes reportan más contagios en la región. La tasa de letalidad del COVID-19 en Guatemala (3.54 %) es también la más alta del istmo, dejando en claro que, comparativamente con otros países, a Guatemala le pasan factura las falencias estructurales del sistema nacional de salud. En la siguiente tabla se hace la comparación de datos de las naciones istmeñas.

Tabla 1
Centroamérica:
Casos confirmados y fallecidos por COVID-19
(Al 30 de enero de 2021)

País	Casos confirmados	Fallecidos	Letalidad (%)
Belice	11,908	301	2.53
Costa Rica	193,276	2,604	1.35
El Salvador	54,966	1,623	2.95
Guatemala	159,504	5,643	3.54
Honduras	147,100	3,592	2.44
Nicaragua	6,523	169	2.59
Panamá	319,453	5,244	1.64

Fuente: elaboración propia con datos de <https://www.no-ficcion.com/project/evolucion-coronavirus-guatemala>

El aumento de contagios ha despertado las alarmas, y generado, después de unos dos meses, una reacción oficial por parte de las autoridades del MSPAS. Pero las medidas anunciadas por el gobierno en el comunicado oficial publicado el 20 de enero, no son nuevas. Lo que hicieron las autoridades fue ratificar las medidas contenidas en el Acuerdo Ministerial 234-2020 y desligarse de cualquier responsabilidad por la “relajación de medidas”.

El problema en el manejo de la pandemia es que el gobierno ha supeditado las medidas tomadas a las conveniencias de su imagen y al predominio de intereses

particulares, antes que ser dictadas por el seguimiento serio, técnico y científicamente fundamentado de la evolución del contagio.

Como bien señala el Dr. Adrián Chávez, analista del IPNUSAC, el problema es que “la implementación del sistema de alertas y del tablero ha estado marcada por una flexibilidad complaciente y una debilidad institucional que carece de los mecanismos para vigilar el cumplimiento de las regulaciones dispuestas”. En particular, advierte, se pasa por alto las débiles capacidades del sistema de salud en escala local, debilidades que no permiten asegurar la posibilidad de dar respuesta local a cualquier



complicación.¹ Es así, de manera concreta, cómo la pandemia de COVID-19 se transforma y seguirá siendo la principal –pero no la única– amenaza al goce del derecho a la salud para la población guatemalteca, especialmente aquella afectada por un conjunto críticamente articuladas de vulnerabilidades sociales, económicas, culturales y ambientales.

En ese marco cobra relevancia la política pública de inmunización para aplicar la vacuna contra la COVID-19, tema que adquirirá tanto una connotación sanitaria como política. Por lo pronto el gobierno de Giammattei se ha mostrado lento y opaco en relación con la compra de las dosis iniciales en el exterior, y nuevamente improvisado en el diseño de un plan nacional de vacunación. La percepción extendida es que el número de vacunas disponibles no solo será limitado, sino que los criterios para la selección de beneficiarios será el nuevo parámetro de exclusión social que golpeará a los sectores más empobrecidos del país y profundizará las brechas sociales. No habrá, ni este ni el próximo año, disponibilidad de

vacunas para una inmunidad que cubra el 70% de la población económicamente activa y permita evitar la aplicación de restricciones que, teóricamente tendrían que imponerse debido a las olas de contagio y a la llegada de nuevas cepas de virus que escapen al control de las vacunas; por lo tanto, la aspiración de las mayorías será poder tener acceso a ellas. Es decir, está sobre la mesa el debate sobre la cantidad, calidad, metodología de conservación, distribución y aplicación de la vacuna, extendiéndose también la sospecha de que, atrás de la ya solicitada libre importación del preventivo, se agazape un nuevo capítulo de la privatización de la medicina y la negación del derecho humano a la salud.

La dimensión social del desastre

Con el inicio del año menudearon las evaluaciones sobre el desempeño macroeconómico de Guatemala durante 2020, bajo el impacto de la pandemia, los efectos de las medidas de contención y mitigación, así como por las secuelas de las

1. Véase, Chávez, Adrián (2020) “COVID-19: Situación actual y propuesta de ruta”, en *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición impresa No. 33. Octubre-diciembre de 2020. Pág. 56.



tormentas tropicales Eta e Iota que impactaron a Centroamérica en noviembre pasado. Es especialmente chocante el coro de voces señalando que “después de todo, al país no le fue tan mal”. Pero esas evaluaciones, como suele suceder, miran hacia otro lado cuando se trata de la economía real de las personas, las familias y las comunidades: deliberadamente se ignora la dimensión social del desastre que para millones de habitantes significa la crisis nacional. El efecto combinado de la pandemia y del desastre socioambiental causado por las tormentas Eta e Iota apunta hacia un agravamiento extremo de las ya difíciles condiciones estructurales de la sociedad guatemalteca. Se ha potenciado el riesgo de una crisis humanitaria derivada de la pérdida de medios de subsistencia para porciones importantes de la población. Los signos más preocupantes son el aumento de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Ya desde antes de Eta e Iota se advertía sobre el agravamiento de la situación, así un reporte del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) señala que

La pandemia de COVID-19 ha aumentado la inseguridad alimentaria. Según el Panorama de las Necesidades Humanitarias publicado en marzo de 2020, antes del comienzo de la pandemia unos 2,3 millones de personas padecían inseguridad alimentaria en Guatemala. Las estimaciones del Clúster de Seguridad Alimentaria indican que la inseguridad alimentaria afecta actualmente a unas 461,000 familias –alrededor de 2,8 millones de personas– debido a la pérdida de medios de subsistencia, el impacto en los ingresos procedentes de remesas, el trabajo informal afectado por las restricciones, el aumento de los precios de los alimentos y la disminución de las exportaciones agrícolas y no agrícolas.²

El impacto de las tormentas Eta e Iota es una verdadera catástrofe para grandes porciones de la población. De acuerdo con un balance consolidado por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred),

2. UNICEF, Guatemala. “En Guatemala las brigadas nutricionales se ocupan de detectar la malnutrición en comunidades de zonas remotas”. Véase en <https://www.unicef.org/guatemala/historias/en-guatemala-las-brigadas-nutricionales-se-ocupan-de-detectar-la-malnutrici%C3%B3n>

ambas tormentas afectaron a 2.4 millones de personas, de las cuales 1.8 millones fueron damnificadas, incluyendo 61 fallecidas, 99 desaparecidas y 30 heridas. El efecto sobre la infraestructura habitacional se estimó en 81 mil 621 viviendas con algún tipo de daño (severo, moderado y leve); se contabilizan también 435 centros escolares afectados y otros 48 edificios de uso diverso. En el sistema vial el recuento de daños es de 873 carreteras afectadas, de las cuales 26 se catalogan como destruidas; asimismo, 113 puentes afectados, incluyendo 51 destruidos.³

Por su parte el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) estimó que unas 216 mil 811 familias fueron afectadas y que hubo daños en 140 mil 588 hectáreas principalmente en los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula, El Progreso, Huehuetenango, Izabal, Jutiapa, Petén, Quiché, Santa Rosa, Zacapa, Jalapa y Baja Verapaz. El impacto mayor recayó sobre las familias dedicadas a la agricultura

de infra subsistencia (78 mil 876 familias) y de subsistencia (105 mil 480 unidades familiares). Esto significa que el 90% de las familias afectadas son las más pobres del agro guatemalteco. Los cultivos más afectados fueron maíz, frijol, plátano, banano, tomate, cebolla y brócoli, sumando daños en cardamomo y café. También se reporta la pérdida de 97 mil 564 aves, 8,456 bovinos, 4,381 porcinos, 685 equinos y 3,492 pequeños rumiantes. El MAGA estimó pérdidas económicas en el sector agropecuario en Q 897.1 millones.⁴ Por su parte, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, estimó el 12 de enero que el impacto económico de ambas tormentas supera los Q 6 mil millones.

El aumento del número de casos de desnutrición en menores de cinco años sigue siendo el indicador más claro del deterioro de las condiciones de vida de la población. En la semana epidemiológica 49 (29 de noviembre al 5 de diciembre) el acumulado se había elevado a 26 mil 629 casos

3. Conred (2020) Consolidado Incidentes fenómeno tropical Iota-Eta. 18 de diciembre de 2020. Véase en <https://conred.gob.gt/emergencia/>

4. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2020) Informe de daños ocasionados por las depresiones tropicales ETE e IOTA, y análisis de las principales variaciones de precios en mercados mayoristas. Guatemala: MAGA. Véase en <https://www.maga.gob.gt/eta/>

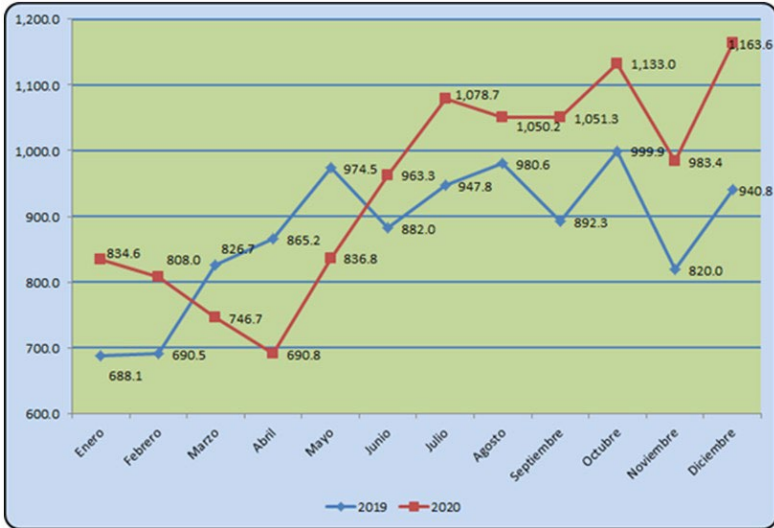
de niñas y niños menores de cinco años afectados por desnutrición aguda. De acuerdo con un reportaje del matutino Prensa Libre, “en las actuales condiciones del país, con más personas en pobreza e inseguridad alimentaria, con familias desplazadas por las recientes tormentas, las cifras de niños con desnutrición aguda y las muertes podrían superar las cifras del 2021”.⁵ La misma fuente señala, citando un informe de Oxfam, que el COVID-19 acrecentó la brecha entre ricos y pobres, y son las poblaciones indígenas en las áreas rurales las más frágiles. Más de un millón 236 mil personas se sumarán a las 8.5 millones que viven en pobreza, mientras que 110 mil se desplazarán a pobreza extrema. En algunas áreas –como la Franja Transversal del Norte– los niveles de pobreza llegarían a entre 80 % y 100 %, mientras que pobreza extrema a entre 40 % y 60 %, de la población rural. El desempleo, la merma de ingresos y, en muchos lugares, la pérdida total o parcial de los activos productivos y otros

medios de subsistencia, son una realidad que presiona en válvulas de escape como los flujos migratorios, cuyo aumento es más que previsible.

Hechas históricamente a sobrevivir en condiciones de precariedad, esas grandes mayorías están resistiendo a un costo social muy grande, y en bastantes zonas gracias al soporte que significan las remesas enviadas por guatemaltecos residentes en el extranjero, especialmente en Estados Unidos. Precisamente, y con un monto total de US\$11 mil 340.4 millones, las remesas externas se convirtieron en la verdadera tabla de flotación tanto de algunas economías familiares, como de la economía nacional en su conjunto. Superando los temores –expresados al inicio de la pandemia– de una eventual contracción de los envíos desde el exterior, hacia final de 2020 las remesas cerraron con un nuevo récord, según puede apreciarse en la gráfica siguiente.

5. Ola, Ana Lucía (2021) “Desnutrición aguda: aumento de casos en 2021 sería mayor por la pandemia y las tormentas”, en Prensa Libre, 27 de enero de 2021. Accesible en <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/desnutricion-aguda-aumento-de-casos-en-2021-seria-mayor-por-la-pandemia-y-las-tormentas/>

Gráfica 2
Comportamiento mensual de las remesas familiares
Años 2019-2020
En millones de US\$



Fuente:
elaboración
propia, con
datos del
Banco de
Guatemala

De la tregua al incumplimiento

En la dimensión política e institucional de la crisis, en los últimos dos meses –diciembre de 2020 y enero de 2021– ocurrieron multitud de hechos que denotan el agravamiento de las contradicciones. Como ya se apuntó, la finalización del estado de Calamidad Pública fue determinada más por razones políticas y presiones económico-sociales que por una nueva estrategia de mitigación de la pandemia.

Esto implicó la “reapertura” del país en casi todos los ámbitos y en esas condiciones emergieron con fuerza las tensiones sociopolíticas acumuladas: de la catarsis mediática se pasó a la expresión del descontento ciudadano en calles y plazas, a lo que respondió el gobierno de Giammattei con el uso de la fuerza. Tal es, en esencia, la interpretación de lo ocurrido entre octubre y noviembre de 2020, con los conocidos acontecimientos en la plaza central de Guatemala y varias cabeceras departamentales.

La respuesta gubernamental al estallido del descontento social fue a la vez efecto y causa del escalamiento a un nuevo nivel de la crisis política e institucional que vive el país. Crisis que trasciende la notoria ruptura en las más altas esferas de gobierno y la necesidad de invocar la Carta Democrática Interamericana: denota el agotamiento de los mecanismos de gobernanza, la erosión de la legitimidad del sistema y el agravamiento de la incapacidad del aparato estatal para hacer efectivos los fines para los cuales se organiza el Estado de Guatemala. Para Giammattei los acuerdos alcanzados con el vicepresidente Guillermo Castillo y anunciados por ambos el 4 de diciembre, bajo la atenta mirada de la una delegación de la Organización de los Estados Americanos, no fueron otra cosa que un recurso para ganar tiempo, apaciguar a la sociedad desbordada en calles y plazas, así como atender sutiles sugerencias que le llegaban desde uno de sus aliados principales —el sector tradicional del empresariado nucleado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, -CACIF— y las igualmente cuidadosas preocupaciones del gobierno de Estados Unidos.

El curso de los acontecimientos en las semanas siguientes confirma que, para Giammattei, se trató de un compromiso táctico forzado por las circunstancias: de todos los compromisos asumidos a principios de diciembre el único que se cumplió fue la desaparición del controvertido Centro de Gobierno (aunque varios de sus cuadros fueron convenientemente posicionados en varios ministerios) y al resto les ha ido dando largas: se mantuvo como titular de Gobernación a Gendry Reyes, burlando la extendida demanda ciudadana de su destitución como responsable directo de la violencia policial contra las manifestaciones pacíficas del 21 de noviembre. En el Congreso de la República, si bien se acordó formalmente la interpelación de Reyes, el inicio del interrogatorio solicitado por la bancada del partido Movimiento Semilla no ha llegado a realizarse por medidas dilatorias inspiradas por la junta directiva del Legislativo, encabezada por el oficialista Allan Rodríguez.

Tampoco hubo un cumplimiento real, desde el Ejecutivo, del compromiso de revisar el presupuesto de ingresos y gastos del Estado, asunto que, como se recordará, fue el detonante del descontento social en noviembre pasado. A raíz de que el Congreso



engavetó el decreto de la discordia, el Ministerio de Finanzas Públicas promulgó el Acuerdo Gubernativo Número 253-2020 del 30 de diciembre de 2020, en donde se considera que el Presupuesto General para el ejercicio fiscal 2021 no fue aprobado en el término que establece la ley y por lo tanto registró de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio fiscal anterior. De tal cuenta, el presupuesto vigente para el ejercicio fiscal 2021, es el aprobado por el Congreso de la República mediante el Decreto Número 25-2018, más las ampliaciones o disminuciones que hayan sido autorizadas mediante Decretos del Organismo Legislativo. Hay que tener en cuenta que el Decreto 25-2018 que aprobó el presupuesto para 2019, vigente para el ejercicio fiscal 2020 fue ampliado por el Congreso de la República mediante los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020, por lo que el monto de presupuesto para el 2021 asciende a la cantidad de Q107,521,464,000. Para efectos prácticos sería Q107.5 mil millones. El citado presupuesto contempla un estimado de Q64 mil millones de ingresos tributarios. Adicionalmente, colocación de deuda bonificada por Q30 mil

millones y obtención de préstamos externos a largo plazo por Q5.5 miles de millones.

Tanto la presidencia como la vicepresidencia de la República convocaron a las mesas de trabajo acordadas y en las cuales participan universidades y centros de pensamiento especializados. Pero sin que se hubiese concluido el proceso técnico, inopinadamente el propio Giammattei anunció, el 27 de enero, el establecimiento de un techo presupuestario de Q94 mil millones, lo cual solamente podría ser dispuesto por el Congreso y no por el Ejecutivo. Frente al “madrugete” presidencial hubo una enérgica reacción de algunas de las instituciones que participan en las referidas mesas técnicas, demandando al presidente aclarar lo que consideran una falsedad. Los firmantes del sonrojante comunicado exigen al Ejecutivo

realizar el proceso de readecuación presupuestaria con responsabilidad, rigor técnico y respeto hacia la ciudadanía, recordando que el gobierno aún debe superar las consecuencias y secuelas de la crisis y la contundencia de la protesta popular de noviembre pasado



por las anomalías graves que plagaron la aprobación del presupuesto para 2021. Por esta razón, deben corregirse las falsedades e imprecisiones difundidas por el Presidente de la República, reemplazándolas por una comunicación social clara, veraz y respetuosa a la ciudadanía.⁶

Tanto lo referente a la incumplida destitución de Reyes como el manoseo de la cuestión presupuestaria son solamente dos ejemplos ilustrativos de la línea seguida por el gobierno de Giammattei respecto de una serie de nudos problemáticos de la actualidad nacional, algunos de los cuales la misión de la OEA identificó con meridiana claridad, como resultado de su visita al país a finales de noviembre, durante la cual cumplió un extenso programa de entrevistas con diversos actores de la sociedad guatemalteca. El informe final, divulgado el 25 de enero y suscrito por el jefe de la misión, Fulvio Pompeo, enumera los grandes temas de la agenda

nacional en los que se expresa la crisis y sobre los cuales, dice el texto, “es necesario tomar medidas específicas”:

Entre estos [temas] se encuentran: la percepción sobre corrupción e impunidad; la transparencia en los asuntos públicos; la conformación del presupuesto 2021 y el procedimiento legislativo para su aprobación; la omisión legislativa en la designación de magistrados de la Corte de Justicia y Corte de Apelación; la necesidad de garantizar un procedimiento transparente para la renovación de la Corte de Constitucionalidad; la preocupación sobre los criterios de competencia de la Corte de Constitucionalidad; la falta de canales de comunicación adecuados entre las autoridades del Estado; la garantía del derecho a la protesta social; el uso de la fuerza pública en las manifestaciones y las agresiones contra personas y bienes

6. Comunicado de Prensa. El Gobierno debe corregir la información falsa e inexacta sobre la readecuación presupuestaria difundida en cadena nacional por el Presidente de la República. Guatemala, 29 de enero de 2021. Accesible en <https://www.icefi.org/comunicados/el-gobierno-debe-corriger-la-informacion-falsa-e-inexacta-sobre-la-readecuacion>

públicos; conocer los avances sobre las investigaciones que lleva a cabo el Ministerio Público por estos sucesos; y la necesidad de contar con mecanismos permanentes de interlocución multisectorial.⁷

El diálogo de diversos actores de la vida nacional de esa agenda, podría representar una oportunidad para empezar a salir de la crisis

política e institucional. Pero, a la vista de lo ocurrido en el primer año del gobierno de Alejandro Giammattei, el desarrollo de esa necesaria interlocución nacional no parece alcanzable en el corto o mediano plazos. Sencillamente el jefe del Ejecutivo parece decidido a ir por otro camino, y ese luce como un persistente chapalear en el pantano de la crisis.

7. Organización de los Estados Americanos (2021) Misión especial en Guatemala. Del 27 de noviembre al 2 de diciembre de 2020. Accesible en https://www.minex.gob.gt/userfiles/Informe_Mision_Especial_OEA_en_Guatemala_12_2021.pdf