

Año 11 Edición 224
Guatemala, 1 al 15 de mayo de 2022
Publicación quincenal
ISSN 2227-9113



REVISTA

Análisis de la

REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Incertidumbre en tiempos de inflación
IPNUSAC

Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre
plásticos y duroport de un solo uso
MAGALY ARRECIS

Otras formas de periodizar la historia de Guatemala
GUSTAVO PALMA MURGA

Parlamento e innovación institucional
(Primera parte)
JEAN-PAUL VARGAS CÉSPEDES

Neurociencias, formación docente
y aprendizaje
JORGE EDUARDO OLIVAR ESPINOZA

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

¿QUÉ HACEMOS CON LA BASURA EN GUATEMALA?

(Encuesta virtual)



Playas de Ocos, San Marcos
Julio de 2021
Foto: P. Rafael

Para responder esta encuesta mantener abierto su correo electrónico, ya sea en computadora o celular

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Índice



ANÁLISIS DE COYUNTURA

5

Incertidumbre en tiempos de inflación

IPNUSAC



HORIZONTES

17

Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Magaly Arrecis
Analista IPNUSAC

34

Otras formas de periodizar la historia de Guatemala **Estudio histórico**

Gustavo Palma Murga

64

Parlamento e innovación institucional **(Primera parte)**

Jean-Paul Vargas Céspedes
Laboratorio Internacional de Innovación
Pública y Desarrollo Sostenible
Instituto Centroamericano de
Administración Pública



INVESTIGACIÓN

90

Neurociencias, formación docente y aprendizaje

Jorge Eduardo Olivar Espinoza
Facultad de Humanidades / USAC



ENTORNO

104

Costa Rica: Chaves comienza prometiendo valentía y pidiendo paciencia

Álvaro Murillo
Semanario Universidad

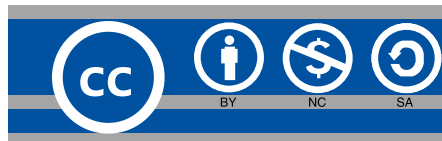
108

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)

Pablo Ernesto Oliva Soto
Rector en funciones

Gustavo Enrique Taracena Gil
Secretario General

Autoridades Instituto Problemas Nacionales (IPNUSAC)

Geidy Magali De Mata
Directora del IPNUSAC

Director de la RARN
Edgar Celada Q.

Editora
Elisabeth Ávalos
Comunicación e Información
Estratégica IPNUSAC

Editora Gráfica
Rosario González

Consejo Editorial

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

Consejo Asesor Internacional

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

Jefa Biblioteca Central USAC
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

Bibliotecólogas

Sandra López
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Apoyo estadístico y digital
Jacqueline Rodríguez

Distribución
Vilma Peláez de Castillo

Fotografías de portada
<https://conceptodefinicion.de/desechos-solidos/>
<https://aprende.guatemala.com/>



Análisis de coyuntura

Incertidumbre en tiempos de inflación

IPNUSAC

Teniendo como trasfondo los continuados procesos contradictorios que sacuden a la globalización –la guerra en Ucrania, la polarización sociopolítica en países de Europa occidental, el esfuerzo de Estados Unidos por conciliar los desafíos de la seguridad/ soberanía interna y la estrategia de reindustrialización, el endurecimiento de las medidas antipandémicas en China y sus efectos económicos globales, entre otros– en Guatemala se asiste a la intensificación de las presiones inflacionarias, de la mano de nuevos aumentos al precio de las gasolinas, y el desconcierto gubernamental sobre qué hacer para lidiar con la crisis.

De espaldas a las preocupaciones de amplios sectores de la población por el deterioro económico familiar, el gobierno se complace con el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el desempeño macroeconómico, en medio de la incertidumbre político-institucional que permeó la dilatada definición –literalmente hasta el último momento– respecto de la designación de quién encabezará el Ministerio Público a partir del 16 de mayo.

La inflación repunta

En la quincena que termina, juntamente con las primeras lluvias de mayo, el incremento de precios es ya toda una preocupación de los guatemaltecos. El pasado 11 de mayo el viceministro de Energía y Minas, Luis Ayala, en una entrevista con Emisoras Unidas, refirió que los precios de los combustibles en el país se mantendrán altos el resto del año. El análisis del funcionario se basa en el comportamiento de lo que ocurre en el principal proveedor del mercado guatemalteco: Estados Unidos. El funcionario



aseveró que las reservas del país del Norte son las más bajas de la historia y ello se ha de reflejar en Guatemala. Aseveró también que se trata de un problema relacionado con que la capacidad de refinación petrolera llegó a su límite máximo y no hay nuevas inversiones para ampliarla.

De acuerdo con la información vertida, al 11 de mayo del presente año, el diésel tenía un precio de referencia de Q38.42 por galón, mientras que la gasolina regular estaba en Q38.55, pero sin el subsidio los valores serían de Q43.50 y Q41.33 por galón, respectivamente.

Y para alterar el ánimo de los consumidores, el viceministro Ayala anunció que la proyección es que los precios sigan en aumento porque se esperan las movilizaciones por turismo en EE.UU. específicamente en los meses del verano norteño. Una leve esperanza, dijo, está en el diésel, en virtud de que se dejará de utilizar para la calefacción.

Al efectuar las comparaciones con el caso salvadoreño, el viceministro dejó abierta una posibilidad, que se ha convertido en una suerte de deporte en los medios influyentes, cual es la rebaja de impuestos. En el caso salvadoreño, expresó,

no sólo el subsidio es mayor, en su equivalencia en quetzales, sino los impuestos al consumo en este bien están eliminados. Durante la entrevista, Ayala dijo que la posibilidad de ampliar el subsidio aplicado a la gasolina regular y el diésel no está “en la caja de herramientas” consideradas por el Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, en el Congreso de la República se discute la posibilidad de ampliar el subsidio por un mes más.

Las posibilidades abiertas en la entrevista coinciden con el tono pragmático, cortoplacista y pro-mercados que es muy común en la actualidad, tal y como se expresa en el editorial de el Periódico del pasado miércoles 11 de mayo, que ha sido proclive a la eliminación de diversos impuestos, como en el pasado el caso del IUSI, y hoy reitera que ha alzado la voz hasta la saciedad hacia los corrillos del Congreso de la República para suprimir el Impuesto sobre la Distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo, así como los aranceles de importación de combustibles, principalmente considerando que es por el lado del IVA que se están captando más ingresos tributarios.

La postura de tal editorial es muy conocida en estos asuntos fiscales, y de pasada sugiere, también, la

eliminación de la tasa de alumbrado público (TAP) que cobran las municipalidades a través de las empresas distribuidoras de electricidad, con el aval de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica.

Al analizar las propuestas más influyentes que se dirigen hacia las diversas comisiones del Congreso y la Junta Monetaria, así como a los ministerios componentes del gabinete económico, destacan las vinculadas con el debilitamiento de las finanzas públicas y la desindustrialización, lo que pareciera viajar a contracorriente de las nuevas tendencias de realineamiento productivo en el hemisferio occidental.

La desindustrialización, tal y como se refleja en diversos estudios del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC), se afianza gracias a la existencia de amplios volúmenes de divisas, que no vienen precisamente de una balanza comercial positiva, sino de remesas y otros inlfujos de dólares. Ello abarata las importaciones, y favorece los

intereses de comerciantes diversos, coincidiendo con programas del Ministerio de Economía y del proceso de integración regional, destinados a desmontar aranceles.

Para lidiar con la inflación, los medios más influyentes y diversos tanques de pensamiento conocidos priorizan, por ejemplo: la suba de la tasa de interés líder del Banco de Guatemala, la mayor flexibilización del tipo de cambio, para empujarlo hacia una mayor apreciación y acomodar mejor las importaciones, la ampliación de los cupos de contingentes de importación diversos (principalmente los de tipo alimenticio), empujar aún más el desmonte arancelario, y deducciones del impuesto sobre la renta (ISR), como ha sido el instrumento preferido para aprobar, recientemente, una ley de tratamiento preferencial de intereses para la vivienda de clase media, garantizada por el Fondo de Hipotecas Aseguradas (FHA).

Con respecto a las soluciones mencionadas, una nota de Urías Gamarro de *Prensa Libre*¹ funda-

1. Gamarro, Urías (6 de mayo de 2022) Mientras la crisis internacional se agudiza, los expertos llaman a revisar proyecciones económicas y tomar decisiones urgentes. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/mientras-la-crisis-internacional-se-agudiza-los-expertos-llaman-a-revisar-proyecciones-economicas-y-a-tomar-decisiones-urgentes/>

menta el pragmatismo y las soluciones que impulsan sacrificios y debilidad fiscales. Resalta acontecimientos como el encarecimiento de materias primas, ruptura de la cadena de suministros, alta inflación en Estados Unidos y el conflicto entre Rusia y Ucrania. El reportaje proviene de una síntesis entresaca del foro organizado por la Cámara de Industria de Guatemala (CIG) denominado *Actualización de la situación económica mundial y nacional*.

Uno de los ponentes fue Paulo De León, de la firma privada de consultoría Central American Business Intelligence (CABI), quien propone imitar a la Reserva Federal estadounidense y comenzar a mover hacia arriba la tasa de interés líder. Incluso propone moverla en 0.50 puntos básicos, siendo Guatemala y Honduras los únicos en Centroamérica que aún no practican tal herramienta.

De León, según el reporte de *Prensa Libre*, resaltó aspectos positivos y negativos de la actualidad. Entre los primeros mencionó: aprobación de ocho leyes; precios de materias primas se ven fuertes; remesas se desaceleran, pero el crecimiento será alto; tema elección de fiscal general; inicio de la campaña electoral 2023. Entre los aspectos negativos se refirió al

impacto del conflicto Rusia-Ucrania y la desaceleración económica mundial.

Por su parte Alejandro Ceballos, vicepresidente de la Comisión de Vestuario y Textiles (Vestex) de la AGEXPORT, comentó una realidad que es el punto crítico de la crisis y que comentaremos más adelante. El empresario se queja que los problemas para importar mercancías desde China continúan, y que eso está retrasando la producción de grandes empresas. Le atribuye a ello una merma en la productividad del momento actual y el futuro inmediato, instando a soluciones urgentes. Finalmente, Clynton Flores, director de Economía de la Universidad Francisco Marroquín, recomienda también subir la tasa líder por parte de la Junta Monetaria, y efectúa una crítica a las mediciones efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Como se observa las soluciones aportadas son reducidas y escasas, de acuerdo con importantes ponentes de los foros promercado en Guatemala.

La confianza en la estabilidad macroeconómica

La estrechez del análisis y las propuestas, según ponentes más he-

terodoxos, se debe a la narrativa económica que prevalece en el medio, muy orgullosa por el informe vertido por la misión del FMI que recientemente visitó al país a raíz de la denominada Consulta según el Artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional² y del reciente informe de Fitch Ratings, que tomó en cuenta tal estabilidad para mejorar la perspectiva de Guatemala, si bien no modificó la calificación que la mantiene en BB-.

Al igual que el informe del FMI, los parámetros más importantes para felicitar a las autoridades económicas del país son los de un desempeño fiscal mejor de lo esperado, impulsado por una fuerte recuperación económica y mejoras estructurales en la recaudación de los impuestos. El mantenimiento de una carga de endeudamiento público moderada es también uno de los argumentos.

Dentro de los críticos de tal narrativa, bajo una posición más heterodoxa, se encuentra el ex ministro

de Finanzas Públicas, Juan Alberto Fuentes Knight,³ quien comenta que en Estados Unidos hay un debate fuerte sobre la economía. Hay quienes explican la reactivación resultante de los estímulos monetarios y fiscales implementados, y que fue más rápida de lo esperado. Ello ha impulsado el empleo en el Norte. Sin embargo, está la preocupación por la inflación, alterando los mercados, que ya venían sufriendo disrupciones por la pandemia. El experto comenta la disyuntiva entre las recetas para la inflación y el empleo, que como bien se sabe tienen consecuencias contrapuestas.

Por su parte, en Guatemala el ambiente no pareciera estar muy preocupado por el empleo, alentado bajo el aplauso del FMI y las calificadoras de riesgo. El tema es, anota Fuentes, ¿cuál es el indicador para determinar si una economía está bien? Y se decanta por el empleo. También señala la débil inversión privada y pública en Guatemala, de lo cual infiere el prevaleciente el escaso empleo y

2. Tal Consulta refiere a los países signatarios del Convenio Constitutivo que deberán permitir el escrutinio anual de una misión del FMI designada para medir la temperatura y signos vitales de la economía, y verter recomendaciones de política, especialmente en los campos que le corresponden al Fondo.

3. Fuentes Knight, J. (11 de mayo de 2022) Narrativas económicas. *elPeriódico*. <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2022/05/11/narrativas-economicas/>



el poco crecimiento, pero con estabilidad, preguntándose si ello es, en verdad, una economía exitosa.

Galardón en la ANAM

En un acto paradigmático de nuestra realidad preelectoral y político-institucional, los alcaldes del país invitaron al presidente Alejandro Giammattei a una masiva reunión de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) en donde se le otorgó la orden Manuel Colom Argueta.⁴ La reunión también contó con la presentación técnica de *Escenarios presupuestarios 2023*. El mandatario abogó por la reforma propuesta por los alcaldes a la Ley de contrataciones del Estado, en revisión en el Congreso. Además, ofreció una nueva sede para la ANAM, delegando al diputado Manuel Conde Orellana la fiscalización de su implementación.

Al hacer uso de la palabra, luego de recibir la condecoración que lleva el nombre del ex alcalde capitalino y líder socialdemócrata

asesinado en 1979, el presidente lanzó un discurso en donde se refirió a varios temas polémicos, entre los que resalta la inminente elección a fiscal general. Además, al coincidir el tema de los escenarios presupuestarios para 2023, el presidente comentó la necesidad de impulsar reformas de gasto para agilizar proyectos y recalzó en el apoyo a los alcaldes y las regiones.

En relación con las incertidumbres y preocupaciones institucionales, bien llaman la atención los proyectos que reflejan baja calidad del gasto y opacidad. A esto aluden dos interesantes reportajes de Sergio Morales,⁵⁶ en *Prensa Libre*, cuyos títulos llaman a preocupación, no sólo sobre la calidad del gasto, sino también sobre el bajo efecto multiplicador de la inversión pública, tema subrayado por Fuentes Knight para calificar a la economía del país y sus falencias.

Resulta que a estas alturas, según muestra el reportaje, el titular del Ministerio de Comunicaciones,

4. Román, J. (12 de mayo de 2022) Giammattei ofrece más presupuesto y edificio a alcaldes en años electoral. *Prensa Libre*. p. 4

5. Morales, S. (2 de mayo de 2022) Legisladores le impusieron ley y proyectos al CIV. *Prensa Libre*, p. 5.

6. Morales, S. (3 de mayo de 2022) El CIV ha tenido problemas para ejecutar proyectos. *Prensa Libre*. p. 10.

Infraestructura y Vivienda (CIV) Javier Maldonado, desconoce detalles importantes de los proyectos incluidos en la ampliación presupuestaria de Q3 mil millones otorgada a la cartera. Y es que los diputados confeccionaron una Ley para fortalecer el mantenimiento y construcción de infraestructura estratégica. Es notorio que las confusiones tienen que ver con las funciones reales de Comisión Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL), luego de su institucionalización dentro del CIV, y el grado de detalle o factibilidad de los proyectos nuevos y los de remozamiento o recapeo de carreteras. Existen traslapes y ligerezas en materia de su implementación.

Lo cierto es que en las entrevistas y en el reportaje lo que se deja en claro es la débil capacidad técnica del CIV y el interés concreto de diversos diputados, distritales y por listado nacional, en incluir proyectos muy específicos que no están precisamente enmarcados en el plan de infraestructura, que según investigaciones de IPNUSAC y en diálogo con expertos en el tema, fue elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, pero que no se aplica en la realidad.

La salud del pueblo y las medidas sanitarias: un signo de bajo desarrollo

En el plano social Guatemala tiene indicadores que son motivo de poco orgullo; uno de ellos es el bajo porcentaje de población vacunada, que el ministro de Salud, Francisco Coma, reiteradamente atribuye a una presunta y hasta cierto punto desconocida “aversión a la medicina moderna”, y a la prevalencia de posturas que han satanizado la vacunación, principalmente en el área rural.

El pasado miércoles 11 de mayo el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) emitió un escueto Acuerdo Gubernativo Número 114-2022, mediante el cual deroga al Acuerdo Gubernativo 150-2020, del 29 de septiembre de 2020, que se refiere a las disposiciones reglamentarias y reformas para garantizar la salud pública derivado de la pandemia COVID-19. Tal acuerdo contenía un sistema y tablero de alerta sanitaria, y un conjunto de disposiciones vinculadas a medidas sanitarias y de responsabilidad colectiva y personal, tal es el caso más conocido del uso de la mascarilla en espacios abiertos y cerrados. Además, se estipulan horarios de actividades del sector público, moda-

lidades de prestación de servicio personal, actividades de asociación por finalidad, transparencia, publicidad, y comunicación a los habitantes.

Las medidas alternas, cambian de rango jerárquico y se publica el pasado 12 de mayo en el *Diario de Centroamérica* el Acuerdo Ministerial 158-2022, emitido por el MSPAS, que contiene el sistema de alertas y disposiciones sanitarias para la apertura a la “nueva normalidad”. El acuerdo flexibiliza las medidas, estableciendo parámetros para determinar el nivel de riesgo, y ciertas disposiciones sanitarias, mientras que el uso de la mascarilla deberá utilizarse en espacios cerrados y abiertos en territorios con alerta roja, mientras que en territorios con alerta naranja y amarilla se recomienda usarse en espacios cerrados.

Se dictan una serie de protocolos principalmente para actividades masivas en iglesias y reuniones grandes, para municipios bajo alerta roja. Es decir, en estos momentos estamos en el reino de la

mayor libertad sobre la prevención sanitaria, muy contrario a lo que prevalece en países como la República Popular de China, teniendo en cuenta que Guatemala tiene uno de los indicadores de vacunación más bajos de América Latina, con únicamente un 30 por ciento de habitantes vacunados.

De acuerdo con una nota de Ana Lucía Ola,⁷ el rezago en la cobertura del esquema regular de vacunación para niños no mejora, y Guatemala continúa por debajo del nivel ideal, y la población infantil está vulnerable al contagio de enfermedades inmunoprevenibles. Es decir, como sucedió con las enfermedades crónicas y degenerativas, la atención del sistema sanitario al coronavirus mermó la cura y prevención de éstas. Asimismo, en lo referente al esquema básico que protege a niños menores de cinco años de enfermedades como rubiola, sarampión, poliomielitis y difteria.

Si antes de la pandemia el alcance no era el óptimo, durante el período 2020-2021 este se tornó en

7. Ola, A. (11 de mayo de 2022) Esquema básico de vacunación lleva dos años rezagado y este podría ser el tercero, *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/esquema-basico-de-vacunacion-lleva-dos-anos-rezagado-y-este-podria-ser-el-tercero/>

más precario y el rezago continúa este año. El riesgo de más niños enfermos a causa de tales carencias, se combina también con el decaimiento marcado de la atención a la educación pública desde la preprimaria hasta la primaria. En tal sentido, se observa, y lo dice larvadamente el informe de la misión del FMI, que el bienestar de la población amerita el robustecimiento de políticas directas en estos sectores, así como la inversión pública y privada, como lo indica también Fuentes Knight.

El indicador de cobertura para la niñez debiera estar situado en 33 por ciento, cuando hoy está en 25 por ciento, según el reportaje. Se trata así de una caída libre. Así también, de acuerdo con otro reporte de Ana Lucía Ola,⁸ tan sólo en la pediatría del hospital Roosevelt se han atendido a más de 4 mil niños con diagnóstico de COVID-19 en los dos años de pandemia, y de ellos alrededor del 43 por ciento han debido ser hospitalizados. Se ha venido observando también la ocurrencia de diversas enfermedades crónicas, que han sido desencadenadas por el coronavirus.

Se tiene como parámetro que casi una tercera parte de los niños con padecimiento de la pandemia, pueden llegar a tener un COVID-19 prolongado o diversas enfermedades subsecuentes e impulsadas.

La clave para la epidemia entonces es la vacunación universal con coberturas altas, según Ricardo Menéndez, jefe de la emergencia pediátrica del Hospital Roosevelt; sin embargo, el rezago es tal que, en las entrevistas efectuadas al ministro de Salud, la inmunización contra el coronavirus en los niños en Guatemala, permanece aún en la incertidumbre.

Los nuevos alineamientos y rupturas de la globalización

En el ámbito internacional mayo tiene abundantes eventos para análisis. Uno de ellos es el de la reelección de Emmanuel Macron como presidente de la república francesa. Macron gana con 58.5 por ciento de los votos, sin embargo, los medios subrayan el ascenso en votos de su contendiente ultraconservadora, Marine Le Pen.

8. El covid persistente o long covid en niños preocupa a la comunidad médica. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/el-covid-persistente-o-long-covid-en-ninos-preocupa-a-la-comunidad-medica/>

La victoria de Macron permite un respiro para la continuación de la consolidación de la Unión Europea (UE) y su proceso de integración, que viene siendo bombardeado por posiciones radicales, de uno y otro lado del espectro político, y por los avatares diversos de la actualidad, entre los que destaca el descontento de ciudadanos rurales y de zonas urbanas industriales, por la pérdida de empleos, la desindustrialización, la actual inflación y otros sucesos no menos importantes. Lo cierto es que el proceso de globalización, tal y como se concebía a principios de siglo, está en un verdadero entuerto en estos momentos.

En lo que toca al conflicto en Europa del Este, la lucha continúa en territorio ucraniano, en donde el ejército ruso procura, palmo a palmo, la conquista de espacios considerados clave. La toma de la ciudad de Mariupol ha sido uno de los cometidos aún no completados por el ejército ruso, estando en juego objetivos estratégicos que afectan el comercio mundial, tal es el caso de los complejos del hierro y del acero de Azovstal, que son los mayores de Ucrania.

Tan sólo en relación con tal actividad económica, la administración del presidente Joseph Biden,

levantó las restricciones arancelarias al acero ucraniano, que el presidente Donald Trump había impuesto para proteger las vastas zonas metalúrgicas de EE.UU. Además, la Casa Blanca prepara un programa vasto de ayuda a Ucrania de US\$38,8 billones, ya aprobado por el Senado estadounidense.

El citado conflicto, adicional a la notable pérdida en vidas humanas y afectación de activos tangibles e intangibles de todo tipo, está teniendo repercusiones en materia energética. Los precios europeos del gas se han elevado y cada país, así como la UE, se encuentran replanteando estrategias de todo tipo, al igual que el concierto mundial de naciones, en donde la carestía y la escasez comienza a pasar la factura al mundo político, derivado ya de diversas convulsiones sociales. Y mientras el hemisferio occidental y Europa se reactivan, el desempleo en Estados Unidos ha llegado a tasas no observadas desde los años sesenta.

Entretanto, el mandatario de la República Popular de China, Xi Jinping, continúa tratando a la pandemia como toda una guerra, con su estrategia de COVID cero, ante lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha adver-



tido que tal cometido resulta ser, epidemiológicamente hablando, imposible.

De acuerdo con una nota de *The Economist*⁹ el líder chino ha venido advirtiendo a la población que el país se encuentra bajo ataque, y menciona a un *enemigo invisible*. Mientras que la mayoría de los países intentan reactivarse como consecuencia de la pandemia COVID-19, los líderes y el partido único de China piensan lo contrario. El descubrimiento de unos pocos casos en Beijing ha causado un masivo esfuerzo de reconfiamento y de medidas que tan sólo en un régimen con las características del gigante asiático industrial puede llevar a cabo: el Partido Comunista piensa que su postura es más efectiva que ese delicado equilibrio de las democracias occidentales entre libertad y salud pública. Y, así, la mayoría de los 25 millones de habitantes de Shangai han sido confinados por semanas en estos tiempos.

Mientras en China las férreas posturas ideológicas intentan recom-

poner los esquemas de poder, el confinamiento en sus grandes centros urbanos tiene notables repercusiones en la oferta de bienes y servicios, y de logística por supuesto, a nivel mundial. Desde los años noventa del siglo pasado, las grandes corporaciones del mundo occidental optaron por la deslocalización industrial, y priorizaron el sudeste asiático, como una de las herramientas clave de los nuevos mercados, buscando maximizar ganancias y minimizar costos. Pero hoy esas estrategias tienen racionalidades geopolíticas y de seguridad, interna y exterior, nuevas.

En efecto, ante todo lo que acontece, la administración Biden y sus estrategias han decidido impulsar una estrategia industrial que busca un mejor equilibrio entre seguridad y soberanía interna y reindustrialización hacia el futuro.¹⁰ De tal estrategia se vienen derivando una serie de apoyos fiscales para la investigación y desarrollo tecnológico de nuevo cuño.

La administración Biden ha venido induciendo el *ally-shoring* (la

9. The Economist (2022) *The forever war*, April 30th-May 6th.

10. Ver a este respecto el documento de 250 páginas: The White House (2021) *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing and Fostering Broad-Based Growth*, June.

localización industrial con países aliados) con autores e inspiradores vinculados al Departamento de Estado y agencias de desarrollo como USAID. Así lo muestra un documento recientemente publicado, titulado en inglés *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth* (edificando cadenas de valor resilientes, revitalizando la manufactura americana y robusteciendo el crecimiento amplio).

Se presentan en él diversas propuestas estratégicas y estructurales, y ello podría vincularse a las propuestas del National Security Council para atajar el tema de la migración desde sus raíces,¹¹ en donde se presentan diversos pilares vinculados con transformaciones estructurales, incluso vinculadas al tema productivo.

Tal estrategia debiera ser correctamente analizada en los centros académicos y empresariales guatemaltecos y centroamericanos, en

virtud de que explícitamente plantea desafíos geopolíticos y nuevos procesos de reconfiguración empresarial y logísticos.

11. National Security Council, The White House (2021) U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America, July.

Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso



HORIZONTES

Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Magaly Arrecis
Analista IPNUSAC

Resumen

Guatemala sigue reportando problemas por la basura y particularmente por los microplásticos en agua, suelo, peces, mariscos y sal; lo que amenaza los ecosistemas, la salud y la vida de las personas. Se estima que las infecciones gastrointestinales están relacionadas con los desechos sólidos sin manejo y representan un problema económico para los hogares y a nivel nacional. Sin embargo, pocas municipalidades enfrentan el problema y solamente 4% están prohibiendo los plásticos y duroport de un solo uso, para reducir la cantidad de desechos desde la fuente. En 2021 Guatemala estuvo cerca de prohibirlos, como han hecho 127 países en el mundo, pero por el momento esa medida queda a discreción de comerciantes, consumidores y las municipalidades responsables. El IPNUSAC lanzó una encuesta virtual sobre basura en Guatemala, con el fin de conocer el punto de vista y la información que poseen las y los vecinos de todos los municipios del país, con particular interés en 14 municipios que prohíben plásticos y duroport de un solo uso, en cuanto a la situación de la gestión de los desechos y residuos sólidos. Se presentan los resultados preliminares y parciales sobre la reducción del uso de plásticos y duroport de un solo uso de las 1,388 encuestas recibidas entre marzo y abril de 2022 (provenientes de 135 municipios); los cuales se entregarán a las municipalidades.¹

Palabras clave

Desechos sólidos, microplásticos, prohibición de plásticos y duroport de un solo uso.

1. Para obtener más encuestas con respuestas de distintos municipios, se agradece la ayuda de quienes las responden, puesto que, al compartirlas, permiten que lleguen a más personas (enlace <https://bit.ly/35Q1KrO>).

Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Abstract

Guatemala continues to report problems due to garbage and particularly due to microplastics in water, soil, fish, shellfish and salt; which threatens ecosystems, health and people's lives. Because the gastrointestinal infections are related to unmanaged solid waste and represent an economic problem for households and at the national level. However, few municipalities are facing the problem and only 4% are banning single-use plastics and duroport, to reduce the amount of waste at the source. Guatemala in 2021 came close to banning them, as 127 countries in the world have done, but for the moment, that measure is at the discretion of merchants, consumers and responsible municipalities. In this sense, the IPNUSAC launched a virtual survey on garbage in Guatemala, in order to know the point of view and the information that the residents of all the municipalities of the country have, with particular interest in 14 municipalities that prohibit plastics and single-use duroport, in terms of the situation of waste and solid waste management. For the moment, the preliminary and partial results are presented on the reduction in the use of single-use plastics and duroport from the 1,388 surveys received between March and April 2022 (from 135 municipalities); which will be delivered to the municipalities.

Keywords

Microplastics, plastic and styrofoam single use ban, solid waste.

Un grave problema de salud de origen invisible en Guatemala

En Guatemala la inadecuada y escasa gestión integral de los desechos y residuos sólidos sigue provocando problemas que derivan en impactos ambientales, ya que la basura contamina el suelo, el agua, el aire y afecta a la biodiversidad (Arrecis, 2021).

Pero también genera problemas socioeconómicos, pues la basura mal dispuesta puede causar problemas de salud como enfermedades gastrointestinales que requieren de atención médica y en el

peor de los casos provoca muertes que se podrían evitar; además afecta la economía del hogar y nacional (inversión en medicinas, ausencias escolares o laborales).

Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

En Guatemala, las infecciones gastrointestinales son una de las cuatro principales causas de morbilidad, representan el 75% de las consultas en los centros de salud y se estima que evitarlas y atenderlas, permitiría ahorrar entre los Q 500 millones y Q 2 mil millones en el presupuesto de salud y se podría fortalecer otras áreas del sector (Argueta y Aguilar, 2020).

Estas enfermedades son prevenibles a través de mejorar la higiene, proveyendo servicios básicos agua limpia y segura, red de drenajes, manejo de desechos y residuos sólidos y reducir el hacinamiento (Argueta y Aguilar, 2020).

En este sentido, se debe prestar atención a la contaminación microbiológica, química y física del suelo y agua, que son una amenaza para la salud y la vida, como sucede con los plásticos y duroport de un solo uso.

Para contribuir a comprender este problema, varios estudios hechos en distintas dependencias de la Universidad de San Carlos de Guatemala entre 2019-2021 han reportado la presencia de microplásticos en los lagos Atitlán (Sololá), Petén Itzá (Petén), Amatitlán (Guatemala); así como en

sedimentos y peces de la reserva Monterrico (Santa Rosa); en peces, agua y arenas de las playas de El Quetzalito (Izabal, en la desembocadura del río Motagua) y hasta en toda la sal comercial que se consume en el país (Arrecis, 2021).

Investigadoras de la Universidad del Valle de Guatemala hicieron estudios, en 2018, que reportaron microplásticos en aguas y sedimentos en el lago de Atitlán y en 2021 señalaron la presencia de estos contaminantes en aguas superficiales y peces en el mar Caribe guatemalteco y hondureño y hasta en mariscos en las ventas del departamento de Guatemala (Arrecis, 2021).

Ante este serio problema, que amenaza la salud de las personas en Guatemala y países vecinos, es urgente priorizar las acciones para reducir desde la raíz o punto de origen la cantidad de plásticos y duroport de un solo uso, que tarde o temprano, llegan al suelo y cuerpos de agua y, por ello, la prohibición de estos materiales cobra sentido, debido a que las municipalidades todavía no tienen capacidad para gestionar estos desechos.



Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Municipios que prohibieron plásticos y duroport de un solo uso

De acuerdo con la autonomía que les confiere la Constitución Política de la República de Guatemala (Artículo 253) y desarrolla el Código Municipal (Decreto 12-2002) a las municipalidades, en septiembre de 2016 la Municipalidad de San Pedro La Laguna, del departamento de Sololá, fue la primera en prohibir el uso, la venta y la distribución

de bolsas plásticas y duroport (poliestireno expandido) (González, 2018).

Se identificó que en todo el país, en algún momento de su gestión, entre 2016 y hasta el 15 de marzo de 2022, un total de 26 municipalidades (de las 340 que hay por el momento) adoptaron prohibiciones similares (tabla 1) que han quedado registradas en actas, acuerdos municipales y publicaciones en el *Diario de Centro América* (Arrecis, 2021; MSMLL, 2022).

Tabla 1

Municipalidades que han prohibido el uso de plásticos y duroport de un solo uso en Guatemala (Al 15 de marzo de 2022)

Alta Verapaz: San Cristóbal Verapaz (2018), San Juan Chamelco (2018), Tactic (2021)	Quiché: Pachalum (2018)
Baja Verapaz: Salamá (2019)	Sacatepéquez: Antigua Guatemala (2018), San Antonio Aguas Calientes (2018), Santa Catarina Barahona (2018), Santa Lucía Milpas Altas (2018)
Chimaltenango: Acatenango (2016), San Juan Comalapa (2019)	San Marcos: Catarina (2021), San Cristóbal Cucho (2018), San Pedro Sacatepéquez (2018, ya derogado)
Chiquimula: Esquipulas (2019)	Sololá: San Andrés Semetabaj (2018), San Juan La Laguna (2016), San Marcos La Laguna (2022), San Pedro La Laguna (2016), Santa Lucía Utatlán (2018)
Guatemala: San Juan Sacatepéquez (2018), San Miguel Petapa (2018), Santa Catarina Pinula (2018), Villa Canales (2018)	Suchitepéquez: San José La Máquina (2019), San Juan Bautista (2019)

Fuente: elaboración propia con base en actas y acuerdos municipales emitidos entre 2016-2022.

Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Sin embargo, de las 26 municipalidades identificadas con esta prohibición, después de consultar vía telefónica con las y los coordinadores de las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) entre febrero y abril de 2022, se encontró que por distintas razones solamente trece, es decir la mitad de ellas, dan seguimiento a sus disposiciones municipales y tienen distintos niveles de avance para aplicar la restricción.

Entre las causas que llevaron a dejar de aplicar la prohibición en algunas municipalidades están: los cambios de alcalde y concejos municipales, las medidas de bioseguridad impuestas por la pandemia del coronavirus, a solicitud de la población y la derogación de la prohibición nacional de plásticos y duroport de un solo uso hecha por el gobierno central, lo cual en parte desmotivó la aplicación de la medida.

La Municipalidad San Marcos La Laguna (Sololá) es la corporación edilicia que más recientemente prohibió la utilización, la fabricación, la distribución y la comercialización de los productos de plástico y duroport de un solo uso. Así consta en el acta municipal 9-2022, del 15 de marzo de 2022. Se espera aplicar la medida a partir de junio de 2022, sumándose a 14 las municipalidades que prohíben estos materiales en sus territorios, equivalente a un 4% de todas las municipalidades del país (MSMLL, 2022).

Municipios que para 2022 aplican la prohibición

Para abril de 2022 se identificó que 14, de las 26 municipalidades que en algún momento de su gestión han prohibido la utilización de plásticos y duroport de un solo uso, mantienen la prohibición y están realizando acciones, en distintas etapas, para su cumplimiento.



Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Tabla 2

Municipalidades que prohíben plásticos y duroport de un solo uso (A abril de 2022)

Alta Verapaz: San Cristóbal Verapaz.	Guatemala: San Miguel Petapa, Villa Canales.
Baja Verapaz: Salamá.	Sacatepéquez: San Antonio Aguas Calientes, Santa Catarina Barahona, Santa Lucía Milpas Altas.
San Marcos: Catarina.	Chimaltenango: Acatenango, San Juan Comalapa.
Chiquimula: Esquipulas.	Sololá: San Andrés Semetabaj, San Marcos La Laguna, San Pedro La Laguna

Fuente: elaboración propia con base en consultas telefónicas a personal de las UGAM entre febrero y abril 2022.

Las y los coordinadores de las UGAM entrevistados indicaron que han trabajado para informar y educar a la población, encontrar alternativas para sustituir los materiales prohibidos y que las personas no se vieran afectadas; aseguran que con la prohibición se beneficia al ambiente del municipio y se facilita la gestión del resto de desechos y residuos sólidos.

Informaron que tampoco ha sido muy fácil el proceso y que esperan, luego de las medidas tomadas por la pandemia, retomar el tema y mejorar algunas acciones.

En este sondeo inicial se detectó que unas municipalidades tienen

mayor trayectoria y experiencia en el tema, como las municipalidades de San Pedro La Laguna, en Sololá, y San Antonio Aguas Calientes, en Sacatepéquez, las cuales han avanzado en la prohibición de plásticos y duroport de un solo uso y el manejo de los desechos y residuos sólidos.

Algunas municipalidades están retomando acciones que se quedaron en suspenso debido a la pandemia, y otras recién están empezando al reto de la prohibición, definiendo su estrategia de trabajo, como San Marcos La Laguna, en Sololá.



Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Prohibición nacional de plásticos de un solo uso derogada

En septiembre de 2019, el Acuerdo Gubernativo 189-2019 prohibía el uso y distribución de plásticos y duroport (poliestireno expandido) de un solo uso en toda Guatemala, el cual entraría en vigor dos años después, en septiembre de 2021. Sin embargo, fue derogado con el artículo 66 del Acuerdo Gubernativo 164-2021 de agosto de 2021, por lo que nunca llegó a aplicarse (Arrecis, 2021).

Con esta norma, Guatemala estuvo cerca de adoptar una prohibición semejante a la que, desde 2002, tomó Bangladesh debido a que las bolsas plásticas obstruyeron los drenajes durante inundaciones desastrosas; o igual que, para 2018, otros 127 países que habían promulgado normas nacionales para abordar el problema de las bolsas de plástico (UNEP, 2021).

Para Guatemala –donde la gestión de los desechos sólidos es limitada y se consumen muchos productos de plástico que no se puede reciclar, ni reutilizar– la prohibición de plásticos y duroport de un solo uso tenía mucho sentido, ya que

constituye una manera de reducir la cantidad de desechos desde su origen, pues tarde o temprano contaminan el suelo, el agua, el aire y afectan la biodiversidad.

Por el momento, las autoridades centrales le apuestan a la clasificación primaria de desechos (orgánico e inorgánico) para 2023 y, posteriormente, a la clasificación secundaria de los desechos, esperando mejorar las condiciones de manejo a través de planes municipales para la gestión integral de residuos y desechos sólidos, sin importar que se continúen generando desechos plásticos y duroport que no se pueden reciclar y seguirán contaminando el ambiente.

Esfuerzos a nivel mundial para prohibir plásticos

Luego de que Bangladesh prohibió las bolsas plásticas delgadas en 2002, varios países tomaron medidas similares: hasta 2018 se identificó que 127 habían promulgado normas nacionales para enfrentar el problema de las bolsas de plástico (UNEP, 2021).

Posteriormente, el 5 de junio de 2019, para reducir la cantidad de desechos plásticos, el Parlamento



Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Europeo y el Consejo de la Unión Europea promulgaron la Directiva 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el ambiente, con la que se restringe la introducción en el mercado de varios tipos de plásticos de un solo uso y de productos de plástico oxodegradable a partir del 3 de julio de 2021 (PEC, 2019).

Para 2020 China reconoció que los desechos sólidos son un problema masivo y se comprometió a incrementar el control nacional de la contaminación por plásticos, mientras que, para 2022, Estados Unidos se compromete a apoyar el tratado global para combatir la contaminación oceánica por plásticos (UNEP, 2021).

El 2 de marzo de 2022, la Asamblea de Naciones Unidas para el Medio Ambiente aprobó una resolución que pretende poner fin a la contaminación por plásticos y desarrollar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante para 2024. La resolución se adoptó durante la 5ª sesión realizada en Nairobi, Kenia, con la participación de jefes de Estado, ministros de Medio Ambiente y representantes de 175 países miembros (UNEP, 2022).

Dentro de las expectativas la iniciativa están: reflejar diversas alternativas para abordar el ciclo de vida completo de los plásticos, diseñar productos y materiales reutilizables y reciclables, así como mejorar la colaboración internacional para facilitar el acceso a la tecnología, la creación de capacidades y la cooperación científica y técnica (UNEP, 2022). La resolución creó un Comité Intergubernamental de Negociación (INC, por sus siglas en inglés) que iniciaría a funcionar en 2022 y realizará su primera sesión a finales de este mismo año, junto con un foro abierto a todas las partes interesadas (UNEP, 2022).

Encuesta sobre basura en Guatemala

El 11 de marzo de 2022 el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) lanzó la encuesta virtual sobre basura en Guatemala ¿Qué hacemos con la basura en Guatemala? desde las redes sociales (Facebook/Messenger y Whatsapp) y los correos electrónicos del instituto y de la encuesta ambiental.

La encuesta tiene como objetivo obtener el punto de vista y la infor-



Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

mación que poseen las y los ciudadanos de los municipios de la República de Guatemala, conocer mejor parte de la situación de la gestión de los desechos y residuos sólidos en el país y, específicamente, obtener un panorama y buscar soluciones a nivel municipal sobre los siguientes aspectos:

- 1) La reducción de la utilización de plásticos y duroport de un solo uso.
- 2) Las prácticas locales del manejo de los desechos y residuos sólidos comunes.
- 3) La separación de los desechos y residuos en orgánicos e inorgánicos.
- 4) La aplicación de responsabilidades en cuanto al tema.

Además, se incluyó una sección de datos generales, para conocer las características personales generales (edad, sexo, ocupación, nivel educativo y otros) de quienes respondieron la encuesta.

Metodología de la encuesta virtual

La encuesta está dirigida al público en general, de los 340 municipios de Guatemala, con énfasis

en obtener respuestas de los 14 municipios donde los plásticos y duroport de un solo uso han sido prohibidos.

La herramienta virtual utilizada para recabar información es un formulario de Google que se irá compartiendo desde sectores clave: centros educativos, docentes, estudiantes, comercios, iglesias y municipalidades.

Para que la encuesta circule, se espera contar con la colaboración de las personas que la reciben o que entran al Facebook IPNUSAC, opriman el respectivo vínculo (link <https://bit.ly/35Q1KrO>), la responden y la compartan con sus contactos, con el fin de obtener más datos que describan la realidad de la basura en cada municipio.

Mientras se responde la encuesta en línea, los formularios Google requieren mantener activo el correo electrónico (pero los datos personales están protegidos y son confidenciales), con ello se asegura que, desde esa cuenta de correo, solamente se puede contestar una vez la encuesta. Sin embargo, constituye una limitante de tecnología digital, porque solamente las personas que cuenten con correo electrónico podrán responderla.



Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

En cuanto al número de encuestas a realizar (tamaño de la muestra estadísticamente significativo) se encontraron varios obstáculos; por un lado, se desconoce la cantidad de personas que por municipio poseen correo electrónico y eso dificulta calcular dicha muestra. Además, por la vía de traslado de la encuesta, tampoco se puede asegurar que la misma llegará a determinado número de personas y las características de las personas que amablemente la responden.

Por ello, se decidió trabajar con las respuestas recibidas y describir los resultados obtenidos al realizar el esfuerzo de muestreo en tres momentos: abril, julio y octubre de 2022, esperando tener mayor cobertura a través de siete meses.

Durante la preparación de la encuesta, se contó con el apoyo del equipo de trabajo del IPNUSAC y de personas de distintas profesiones y niveles educativos, quienes contribuyeron a formular las preguntas y el diseño en el formulario de Google, la validación, ajustes y divulgación; lo cual se agradece mucho porque sus aportes enriquecieron la herramienta de consulta y permiten que la encuesta llegue a más personas de varios municipios.

Características generales de las personas encuestadas hasta abril 2022

La encuesta ha estado circulando entre los contactos de varias personas que amablemente la han completado y compartido (vínculo o link), por lo que se espera que la encuesta siga llegando a nuevas personas y conocer su opinión y conocimiento sobre la basura en sus comunidades.

En esta entrega, se presenta la descripción de algunas características generales de 1,388 personas que se identificaron con el tema y mostraron interés al responder virtualmente la encuesta entre marzo y abril de 2022 (1.5 mes); así como una primera cuantificación de las respuestas relacionadas con el primer tema de la encuesta (reducción del uso de plásticos y duroport de un solo uso).

En próximas publicaciones se darán a conocer las respuestas acumuladas entre marzo y julio (4.5 meses) y posteriormente, se presentarán los resultados finales de las respuestas acumuladas recibidas entre marzo y octubre (7.5 meses).

Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Para el 30 abril se contaba con 1,388 respuestas procedentes de 135 municipios distintos, la mayoría de respuestas de los siguientes municipios: Guatemala, Chimaltenango, Mixco, Villa Nueva, El Tejar, San Juan Comalapa, Cobán, Patzún, Puerto Barrios y San Martín Jilotepeque.

De acuerdo a las respuestas recibidas de la encuesta virtual sobre basura en Guatemala el 82% habita en áreas urbanas (tabla 3) y el 18% en zonas rurales, el 59% son mujeres y 40.3% hombres.

Tabla 3
Características con las que se describieron las personas que respondieron 1,388 encuestas virtuales sobre la basura en Guatemala Marzo y abril de 2022 (Porcentajes)

Área	%
Rural	18
Urbana	82

Rangos de edad (años)	%
18-25	35
26-35	19
36-45	15
46-55	17
56-65	12
Más de 66 años	3

Sexo/género	%
Hombres	40.3
Homosexual	0.1
Mujeres	59.0
Prefieren no decirlo	0.6

Nivel educativo	%
Primaria	0.1
Básico	0.4
Diversificado	22.3
Universitario	77.2

Pueblo	%
Extranjero	0.6
Garífuna	0.5
Maya	23.1
Mestizo/ladino	72.1
Prefieren no decirlo	3.7
Xinca	0.1

Fuente: elaboración propia según las respuestas iniciales a la encuesta virtual recibidas entre marzo-abril 2022.

Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Resultados iniciales y parciales de la primera parte de la encuesta virtual

La primera parte de la encuesta se enfocó a buscar información sobre la reducción de la utilización del duroport y plásticos de un solo uso, al plantear trece cuestionamientos (algunos en grupo que formaron siete preguntas).

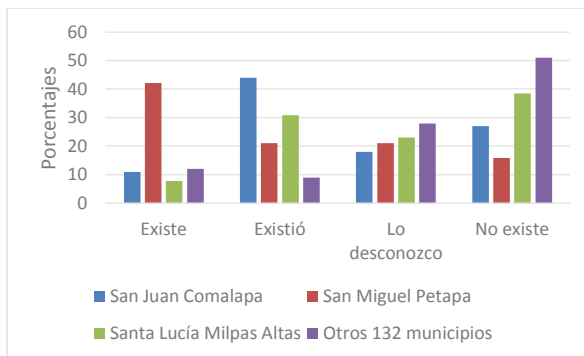
Las respuestas por el momento son preliminares y parciales (solamente se presentan las respuestas recibidas a siete cuestionamientos de la primera parte; ya que se seguirá compartiendo la encuesta hasta el mes de octubre y posteriormente se presentarán los resultados finales.

Debido al interés en observar y comparar las respuestas entre municipios que prohíben plásticos y duroport de un solo uso con aquellos que no lo hacen, para la revisión inicial se tomaron las respuestas de tres municipios que prohíben y de los cuales se recibieron más respuestas (San Juan Comalapa, San Miguel Petapa y Santa Lucía Milpas Altas) y se compararon con el resto de 132 municipios agrupados.

Debido a que los resultados son preliminares no se hará un análisis de resultados, pero en términos generales, la gráfica 1 muestra que en los municipios donde se ha dado la prohibición de plásticos y duroport de un solo uso, más personas identifican la existencia de la norma.

Gráfica 1

Prohibición municipal de plásticos y duroport de un solo uso



Fuente: elaboración propia según las respuestas iniciales a la encuesta virtual recibidas entre marzo-abril 2022.

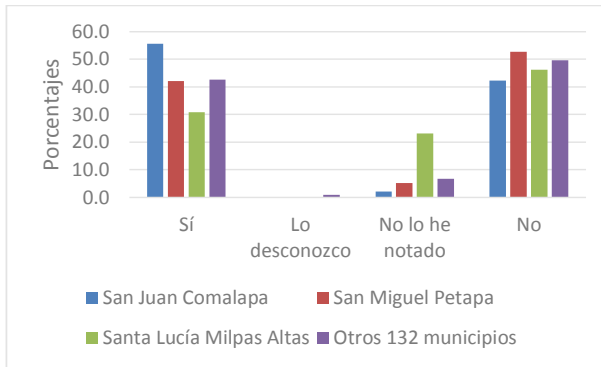
Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

A primera vista, a excepción de las personas encuestadas en San Juan Comalapa (gráfica 2), parece haber una leve abstención a usar plásticos y duroport de un solo uso

en viviendas ubicadas dentro de los municipios que los están prohibiendo, en contraste con los que no lo hacen.

Gráfica 2

En su vivienda dejaron de usar plásticos y duroport de un solo uso



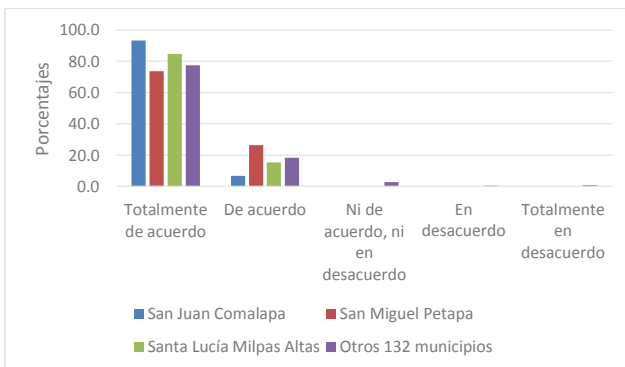
Fuente: elaboración propia según las respuestas iniciales a la encuesta virtual recibidas entre marzo-abril 2022.

Por otro lado, en la mayoría de los municipios con y sin prohibición (gráfica 3), las personas consideran que dejar de usar plásticos y

duroport de un solo uso contribuye a reducir la cantidad de basura que se genera en los municipios.

Gráfica 3

Dejar de usar plásticos y duroport de un solo uso reduce la cantidad de basura



Fuente: elaboración propia según las respuestas iniciales a la encuesta virtual recibidas entre marzo-abril 2022.

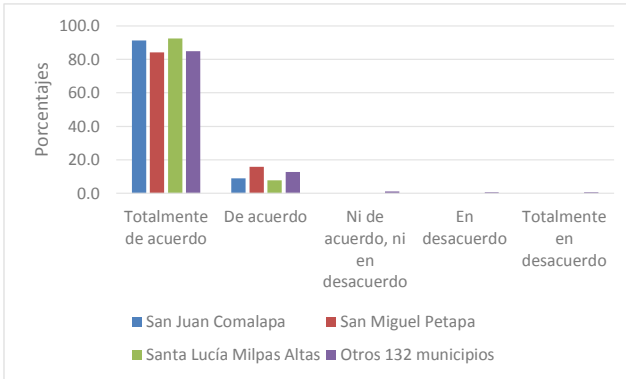
Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

En general, en todos los municipios, las personas encuestadas consideran que los desperdicios de plástico y duroport de un solo uso

dañan el ambiente (gráfica 4) y resultados similares se dieron en la pregunta que relaciona estos desperdicios con el daño a la salud.

Gráfica 4

Desperdicios de plástico y duroport de un solo uso dañan el ambiente



Fuente: elaboración propia según las respuestas iniciales a la encuesta virtual recibidas entre marzo-abril 2022.

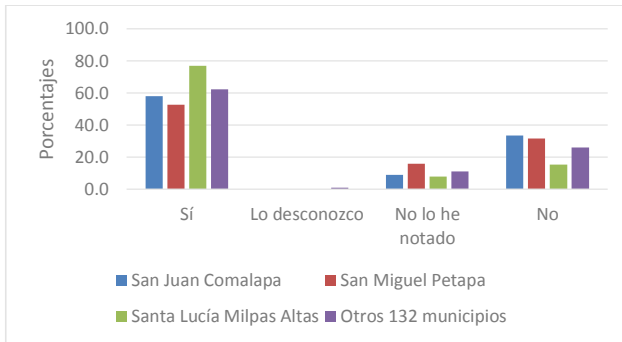
De acuerdo con la percepción de las personas encuestadas en todos los municipios, con y sin prohibición, en los comercios se está

reduciendo el uso de plásticos y duroport de un solo uso (gráfica 5), encontrándose que entre el 57-77% piensa eso.

Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

Gráfica 5

Comercios están reduciendo el uso de plásticos y duroport de un solo uso



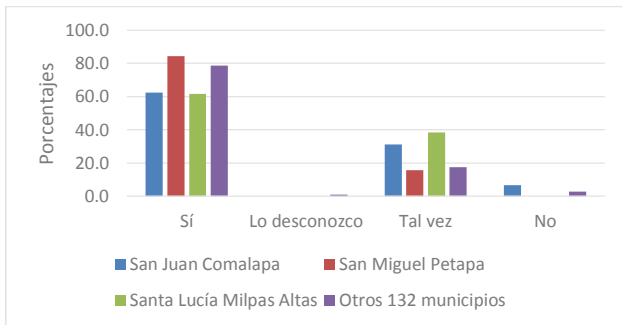
Fuente: elaboración propia según las respuestas iniciales a la encuesta virtual recibidas entre marzo-abril 2022.

Al preguntar si consideran que la mayoría de habitantes de su vivienda estarían dispuestos a reducir el uso de plásticos y duroport de un solo uso, las respuestas fueron bastante similares para

municipios que prohíben el uso de plásticos y duroport de un solo uso (gráfica 6) y los que no lo hacen; concentrándose en que sí lo harían y en menor cantidad posiblemente lo harían.

Gráfica 6

En su vivienda, la mayoría reduciría el uso de plástico y duroport de un solo uso



Fuente: elaboración propia según las respuestas iniciales a la encuesta virtual recibidas entre marzo-abril 2022.



Magaly Arrecis ◀ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

En los próximos meses, al obtener más respuestas a la encuesta virtual, se podrá hacer los respectivos análisis de resultados y se contará con un mejor panorama de la situación de los desechos y residuos sólidos en Guatemala.

Conclusiones

Los plásticos y duroport de un solo uso continúan amenazando los ecosistemas y la salud de las personas, por lo que una medida para atacar el problema desde la raíz es reducir y prohibir su uso para facilitar la gestión integral de los desechos y residuos sólidos.

En Guatemala, de las 26 municipalidades que prohibieron utilizar plásticos y duroport de un solo uso entre 2016-2022, solamente 14 mantienen esta disposición vigente y están aplicándola, con distintos niveles de avance.

Las municipalidades de San Pedro La Laguna, en Sololá, y San Antonio Aguas Calientes, en Sacatepéquez, desde 2016 y 2018 respectivamente, han avanzado en la prohibición de plásticos y duroport de un solo uso y en el manejo de los desechos y residuos sólidos.

En agosto de 2021 el Gobierno de Guatemala eliminó la restricción

al uso de plásticos y duroport de un solo uso y únicamente regula la clasificación primaria de desechos (orgánico e inorgánico) para 2023; dejando a la discreción de las municipalidades (según su autonomía municipal), la posibilidad de prohibirlos ante la dificultad de manejarlos.

En el mundo, 127 países han emitido normas para prohibir los plásticos de un solo uso (entre 2002 y 2018), ya que es considerado un grave problema y esta es una de las medidas para reducirlos desde su origen; además de otras que se decidirán dentro del espacio de negociación para encontrar soluciones entre los sectores y países interesados.

Entre marzo y abril de 2022 se recibieron 1,388 respuestas a la encuesta virtual sobre basura en Guatemala, por el momento provenientes de 135 municipios del país (80% de áreas urbanas y 20% en rurales; las cuales se analizarán en publicaciones futuras debido a que actualmente son resultados preliminares.

Recomendaciones

Continuar y motivar las medidas prohibitivas para reducir la cantidad de desechos sólidos, particu-



Magaly Arrecis ▶ Débil aplicación de las prohibiciones municipales sobre plásticos y duroport de un solo uso

larmente plásticos y duroport de un solo uso, encontrando alternativas viables para sustituir estos productos, sin afectar a la población.

Aumentar los esfuerzos para investigar, informar y contribuir desde distintos espacios a la reducción del uso de plásticos y duroport de un solo uso.

Mejorar la estrategia de difusión de la encuesta para ampliar la cobertura y cantidad de respuestas, que permitan obtener un panorama real de la situación de la basura en Guatemala.

Referencias

Argueta, J. y Aguilar, R. (2020) "Tratamiento centralizado de los desechos sólidos y líquidos orgánicos para la mitigación y adaptación frente al cambio climático". En *Revista Análisis de la Realidad Nacional* 9(176) 44-60 <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/IPN-RD-176.pdf>

Arrecis, M. (2021) "Plásticos y duroport de un solo uso, la prohibición pendiente". En *Revista Análisis de la Realidad Nacional* 10 (213) 25-46 <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/10/IPN-RD-213-1.pdf>

PEC (Parlamento Europeo y del Consejo) (12 de junio de 2019) "Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo del 5 de junio

de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente". En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&from=EN>

González Puzul, E. (2018) *Análisis del Acuerdo 111-2016 de la Municipalidad de San Pedro La Laguna para la protección del medio ambiente y el lago de Atitlán del Municipio de San Pedro La Laguna, 2015-2016*. [Tesis de licenciatura en ciencia política, Universidad Rafael Landívar, sede Quetzaltenango]. <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesisjrcd/2018/04/26/Gonzalez-Emma.pdf>

Municipalidad de San Marcos La Laguna, departamento de Sololá. 15 marzo 2022 Acta número 09-2022 punto sexto. <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/VisualizarDocumento?verDocumentoPrevia=True&versionImpresa=False&doc=142647>

UNEP (20 de diciembre de 2021) "La historia de la bolsa de plástico, desde su nacimiento hasta su prohibición". En <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-historia-de-la-bolsa-de-plastico-desde-su-nacimiento-hasta-su>

UNEP (2022) "Día histórico en la campaña para combatir la contaminación por plásticos: naciones se comprometen a elaborar un acuerdo jurídicamente", en www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/dia-historico-en-la-campana-para-combatir-la

Gustavo Palma Murga ◀ Otras formas de periodizar la historia de Guatemala. Estudio histórico



HORIZONTES

Otras formas de periodizar la historia de Guatemala. Estudio histórico

Gustavo Palma Murga¹

Resumen

Las formas tradicionales de entender el pasado son cuestionadas en este trabajo. Se presenta un esfuerzo que busca introducir otras maneras de verlo, de analizarlo, de periodizarlo. Es una propuesta articulada sobre dos importantes ejes de análisis: la población originaria y la tierra. Ambos han sido centrales en los procesos de reproducción del territorio ahora denominado Guatemala a lo largo del tiempo. Se considera importante y necesario proponer otras formas de entender esos procesos, al igual que a sus principales protagonistas.

Palabras clave

Nuevas racionalidades históricas, población originaria, racismo, tierra, economía.

Abstract

The traditional ways of understanding the past are questioned in this work. An effort is presented that seeks to introduce other ways of seeing it, of analyzing it, of periodizing it. It is a proposal based on two important axes of analysis: the original population and the land. Both have been central in the processes of reproduction of the territory now called Guatemala over time. It is considered important and necessary to propose other ways of understanding these processes, as well as their main protagonists.

Keywords

New historical rationalities, original population, racism, land, economy.

1. Doctor en Historia por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París, Francia). Obtuvo su licenciatura en esa misma disciplina en la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Economía y sociedad

Considero que los procesos históricos que han marcado la vida de este país han transitado por varias *racionalidades*, en las que han sido determinantes aspectos económicos estrechamente vinculados con la posesión y/o propiedad de la tierra.

Desde algunas perspectivas teóricas se desestiman los factores económicos como importantes para explicar los procesos sociales generales. Se plantea, de manera contradictoria, que la sociedad es un todo y que en su funcionamiento tienen mayor peso otros elementos que los económicos. Posicionamientos que no se distancian de aquellos que quieren establecer, por ejemplo, equilibrios entre elementos o factores económicos, políticos, sociales, culturales u otros. Aun cuando lo que interesa entender es el desarrollo de las sociedades a lo largo del tiempo, los factores económicos son presentados de manera difusa y entremezclada con otros.

No podemos negar que cualquier documento histórico está atravesado por factores, elementos o contextos económicos. Sobre todo, cuando entendemos a la economía como la trama que ubica a cada persona en un lugar social específico, a partir de sus posibi-

lidades económico-monetarias. Este escenario llama a entenderla de manera amplia, más allá de las fórmulas estrictamente económicas, matemáticas o estadísticas. Tal el caso de los análisis que consideran que el desarrollo de ciertos elementos de naturaleza económico-matemática sólo inciden en los comportamientos de algunos factores, pero no en el resto de las conductas de la sociedad.

En la actualidad es cada vez más evidente que *lo económico* atraviesa a toda la sociedad. Es un aspecto que está presente en cada momento de nuestras existencias. No creo pertinente "aislar" los aspectos económicos del resto de elementos y factores que conforman la totalidad de los procesos sociales. Aun cuando por razones didácticas se acude a esas separaciones, no podemos olvidar que *lo económico* no debe quedar fuera de los ejercicios de análisis sobre la totalidad social.

Otras formas de entender los procesos históricos

Las formas aún predominantes de entender los procesos históricos de y en Guatemala se caracterizan por varios aspectos. Uno de ellos está relacionado con lo antes planteado y tiene que ver con el poco o ningún lugar que se da a los aspectos económicos en las explicaciones históricas sobre esta sociedad. Estos elementos han sido diluidos, y cuando nos acercamos a esas interpretaciones se les presenta como periféricos dentro de la comprensión de la totalidad de ideas, pero, sobre todo, de los procesos que se desarrollan al interior de la sociedad y que en última instancia la conforman.

Otra característica de esas lecturas históricas aún vigentes sobre nuestro pasado es que éstas se encuentran ancladas en el pasado. De manera que lo ocurrido antes es simplemente pasado. Son procesos que no tienen nada que ver con el presente en el que estamos insertos. Con esas lecturas sobre el pasado se busca establecer, de manera incuestionable, que el pasado ya ocurrió y que no tiene absolutamente nada que ver con nuestra actualidad.

En esas lecturas, además, se privilegian las figuras de los “grandes hombres de la patria” como los únicos capaces de llevar adelante cualquier iniciativa social o económica. Todo cuanto ha ocurrido en otras épocas ha sido resultado de la acción e intervención de esos “grandes hombres” (las mujeres no son consideradas con el mismo nivel de importancia en esos procesos). Fue “gracias a esa intervención masculina extraordinaria” que esos escenarios se materializaron; que esas situaciones se concretaron. La llamada independencia política ocurrida en 1821, por ejemplo, es presentada como el resultado de deliberaciones entre “sujetos juiciosos” que vieron esa ocasión propicia para desprenderse “sin choque sangriento” de España.

Otro elemento más, estrechamente vinculado con los anteriores, que también caracteriza a esas formas de “leer nuestra historia” se relaciona con la idea de que acá no han existido “procesos” sino, únicamente “grandes hechos”, los que han resultado de la intervención casi sobrenatural de esos “personajes ilustres” antes mencionados. Frente a la idea de *proceso* se impone la de *hecho*, como lo único, lo irrepetible.

Es importante y necesario renovar y superar esas *formas positivistas* de entender el pasado. Debemos comprender que tanto el pasado como el presente son dos caras de una misma moneda. Lo nuevo no puede existir sin sus bases previas, anteriores; sin su pasado. Son importantes, en tal sentido, los conceptos planteados por el filósofo alemán de la historia Koselleck (1993, p. 333) sobre *pasado presente y presente futuro*. Es decir, los que este autor considera como “*espacios de experiencia*” y “*horizontes de expectativa*”. Según él, el primer binomio *-pasado presente-* alude a que el presente en que ahora vivimos fue creado en el pasado por quienes nos antecedieron; mientras que el segundo binomio *-presente futuro-* remite a la idea de que en el presente en que ahora nos encontramos, estamos construyendo el futuro de las siguientes generaciones.

Debemos acordar un espacio importante a los aspectos económicos en esas lecturas que hagamos sobre la totalidad de los procesos pasados y presentes. Nada de lo que hasta ahora ha ocurrido aquí, como en cualquier otra parte del planeta, se ha generado fuera de patrones y pautas económicas, directas e indirectas.

Sin embargo, no se trata de lecturas *economicistas o reduccionistas económicas*, en las que los únicos elementos explicativos de los procesos sociales, políticos y otros son los económicos. Considero, más bien, que esos elementos económicos están presentes en toda la vida, y a lo largo del tiempo de manera intermitente.

Considero que, dentro de esa visión holística económica, la tierra –su uso, posesión y propiedad– ha desempeñado un importante papel como motor en el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Además de que no vivimos en el aire sino sobre la tierra. Es, por tanto, un factor importante que no debemos olvidar al momento de analizar todos los factores que intervienen en la organización general de cualquier sociedad a lo largo del tiempo.

En las páginas siguientes propongo una nueva manera de entender los procesos sociales, políticos, económicos, culturales y otros más ocurridos en este espacio concreto. Su punto de partida se sustenta, sobre todo, en la manera como entiendo los diferentes momentos en los que –como conglomerado humano– hemos transitado a lo largo del tiempo. Pero, sobre todo, cuáles han sido las relaciones de

tenencia, posesión y/o propiedad que, como sociedad hemos construido con la tierra.

Es igualmente importante establecer un análisis detallado sobre cómo, a lo largo del tiempo, se han compaginado las racionalidades históricas y jurídicas. El conocimiento de las primeras –las históricas– permite establecer los elementos esenciales de las segundas –las jurídicas–. Si las primeras aportan explicaciones sobre el pasado de nuestra sociedad, las segundas permiten conocer cómo los sectores hegemónicos de poder político y económico han impuesto determinadas estructuras de organización legal, formal, de la sociedad según sus particulares intereses, durante esas diversas temporalidades.

Ambas racionalidades deben ser entendidas como fundamentales para los procesos de reproducción del orden social, económico, político, cultural, etc. Sin olvidar que se trata de un orden disciplinario que interesa, fundamentalmente, a reducidos sectores de poder dentro de la sociedad.

Esas racionalidades históricas y jurídicas han estado –y lo siguen siendo– orientadas y definidas por los intereses de reducidos secto-

res que han ejercido de manera hegemónica y autoritaria el poder con el propósito –y resultado esperado– de adecuar el territorio y la población a sus particulares intereses. En tal sentido, “la ley” ha venido a ser el reflejo y proyección de esos intereses. Se le atribuye un “carácter universal y obligatorio”. De ella se desprenden maneras únicas de entender y ordenar los comportamientos sociales y los relacionados con la “organización” del territorio.

Ante esas formas únicas, unilaterales, de entender los procesos sociales a lo largo del tiempo, al igual que a las maneras como la sociedad ha funcionado a lo largo del mismo, propongo otras maneras de comprender y analizar nuestro pasado.

La propuesta de periodización que sigue se sustenta, fundamentalmente, en la idea de que la tierra y los sujetos que la habitan y trabajan son el eje central que explica los procesos generales que nos han marcado como sociedad por siglos. Este escenario sitúa a ambos recursos –sujetos y tierra– en el centro de las racionalidades que nos han organizado como sociedad a lo largo del tiempo. En tal sentido, los momentos o períodos de esta propuesta son los de las

racionalidades antigua, colonial, liberal y neoliberal.

Un aspecto importante por tener presente cuando planteo esas nuevas formas de abordar los procesos sociales es que estas son entendidas desde propuestas analíticas hechas por ciertos autores en años recientes. Aníbal Quijano (2000, p. 342), por ejemplo, propone el concepto de *colonialidad* como sustento de otras formas de explicar los procesos sociales. Según este autor la *colonialidad* remite a argumentos que consideran al poder capitalista como la única racionalidad existente y válida a nivel planetario. Capacidad impositiva que se sustenta en la “clasificación social y étnica de la población del mundo como piedra angular...” Esta da sentido a ciertas maneras de comprender y vivir la existencia social cotidiana a nivel general.

Esa propuesta explicativa conjuga el poder económico a nivel planetario con lecturas que proponen la existencia de grupos sociales diferentes, diferenciados sobre todo por razones de origen social, étnico y económico.

El período de la racionalidad antigua

Este alude a una etapa histórica sobre la cual conocemos algunos elementos relacionados con los “grandes desarrollos materiales” desplegados durante esa temporalidad por la población que entonces vivía en estos espacios. Este período corresponde a varios siglos antes del siguiente, aunque no existen acuerdos en relación con algunos momentos dentro de él, sobre todo en su parte final.

Desde perspectivas influidas por estudios realizados por investigadores extranjeros, ese período es dividido en tres momentos conocidos como *pre-clásico*, *clásico* y *post-clásico*. Cada uno de ellos abarca cierta temporalidad. Pero, como indicaba antes, no existe claridad sobre la parte final del tercer momento (el *post-clásico*). Algunos autores, por ejemplo, proponen que este período concluiría hacia los 900 años de nuestra era. Otros, por el contrario, establecen otras fechas más cercanas al inicio del siguiente período. En todo caso, se plantea cierto “vacío histórico” dado que se salta desde los siglos IX y/o X hasta los siglos XIV, XVI y XVI, justo antes de que se produjera la invasión europea a estas tierras. Este es un elemento sobre el que aún no existen acuerdos.

Además, durante y para todo este período se destacan los desarrollos alcanzados en ciertas zonas del actual territorio de Guatemala, mientras que para otras no se dice casi nada. Estos silencios estarían relacionados con el hecho de que en esas “zonas silenciadas” no se identifican los mismos desarrollos materiales –sobre todo de obras de ingeniería y arquitectura– que en los primeros. De manera tal que existen pocos elementos a destacar sobre la población que vivió en estos espacios “silenciados”.

En todo caso, es posible afirmar que esas explicaciones sobre este período de la historia del actual territorio de Guatemala están fuertemente relacionadas con los restos materiales identificados en unos y otros lugares. Podría asumirse, por consiguiente, que esas aproximaciones cronológicas tienen un fuerte sustento culturalista, en tanto se apoyan únicamente en los desarrollos materiales, culturales, alcanzados por esos grupos humanos durante esos momentos.

Considero que se trata de un elemento explicativo fuertemente relacionado con las dificultades que se presentan cuando se quieren realizar aproximaciones explicativas profundas sobre esos periodos históricos para los que aún no se

cuenta con corpus documentales seriados y debidamente analizados. Si bien son innegables los avances registrados en relación con el desciframiento de la escritura de esos grupos humanos, los elementos hasta ahora destacados en esos ámbitos de conocimiento aluden, sobre todo, al poder político y a sus principales agentes.

Creo que esta razón ha llevado a ciertos investigadores sobre este periodo a prestar mayor atención a los aspectos materiales como la única evidencia sobre los desarrollos que esas poblaciones alcanzaron. Pero creo que un problema que se deriva de esos abordajes y explicaciones es que no trascienden los ámbitos del poder elitista, ya sea este religioso o civil.

Por otro lado, en épocas recientes se han venido promoviendo lecturas que califico como “especialistas”. Estas plantean perspectivas según las cuales esa etapa o momento histórico fue de total armonía. Se afirma, incluso, que durante ese periodo no existían diferencias de clase sino, más bien, altos niveles de complementariedad. Asumo que se trata de posturas explicativas que van contra cualquier lógica histórica. Incluso los testimonios materiales sobre los desarrollos que entonces se lo-



graron dan cuenta de la existencia de fuertes divisiones sociales al interior de esos grupos.

Esas lecturas “esencialistas”, además, buscan generar posicionamientos políticos e ideológicos sobre este período. Durante esos tiempos su población actuó en función de intereses diferentes a los que les mueven en la actualidad. Por ejemplo, la subsistencia como necesidad acuciante entre la mayoría de la población actual no pudo ser diferente durante esa temporalidad.

Asimismo, se plantean lecturas que aluden a la existencia de “territorios ancestrales”, al interior de los cuales no existían contradicciones sociales, políticas ni económicas.

Un resultado de esas lecturas son posturas –sobre todo en la actualidad– que consideran que la población originaria debe seguir una senda propia, diferente a la que –por ejemplo– siguen los grupos sociales marginados que no se asumen como pertenecientes a los *pueblos originarios*.

Un último asunto por plantear, por ahora, tiene que ver con los “nombres” que desde los sectores hegemónicos de poder económico y político se ha utilizado a lo

largo del tiempo para designar a quienes aquí llamo *pueblos originarios*.

Desde el siglo XVI en adelante, por ejemplo, y hasta mediados del siglo XIX a dicha población se le denominó como “los indios”. Con el paso de los años se transitó, paulatinamente, hacia el concepto de “indígenas”, y luego al de “pueblos indígenas”. Sin embargo, considero que esos conceptos están fuertemente cargados de racismo y desprecio. Sobre todo, el segundo concepto en tanto alude a un grupo humano que, en general, no presenta los mismos rasgos físicos y culturales que los grupos “no indígenas”.

Por otro lado, y en el caso del primer concepto (el de “indio”) este alude –originariamente– a la población de la India. Por equivocación, pero sobre todo por cierta parsimonia racista fuertemente enraizada entre los europeos de esa época, se les continuó llamado así. Al extremo que esa población terminó internalizando tal apelativo.

Sin embargo, he optado por designarles con el nombre de pueblos originarios, tanto porque es un grupo humano que desciende de los habitantes originales de estos

territorios. Pero también porque es un concepto que –considero– no tiene otras connotaciones más allá de las relacionadas con el origen.

El período de la racionalidad colonial

Cronológicamente este período lo ubico desde que se produjo la invasión europea a estos territorios, durante las primeras décadas del siglo XVI, llegando hasta finales del siglo XIX, cuando se produjo el afianzamiento de la racionalidad económica liberal.

No olvidemos que estas *racionalidades*, en cuanto momentos históricos diferentes, están fuertemente articuladas, interna y externamente, alrededor de la tierra aun cuando se gestaron diferentes principios jurídicos sobre su uso, tenencia y propiedad en cada uno de ellos. Las relaciones jurídicas y/o legales que se construyeron sobre este valioso recurso –la tierra– en cada uno de esos momentos fueron resultado de lógicas históricas concretas. En esos entramados jurídico-históricos, además, la población originaria y otros grupos humanos diferenciados social y racialmente siempre ha desempeñado un importante papel, minusvalorado la mayoría de veces por los sucesivos y reducidos sectores

hegemónicos de poder económico y político.

Durante el largo período de la *racionalidad colonial* la población originaria fue “protegida” pero para garantizar su propia conservación y reproducción. Desde el poder –político y económico– se buscaba asegurar la pervivencia de esas formas de organización económica y social. No debemos olvidar que detrás de esas actitudes “proteccionistas”, “paternalistas” se escondía un fuerte desprecio racista hacia la población originaria. Esa actitud despectiva, asumida de manera edulcorada e, incluso, caritativa por las reducidas elites locales, estimuló y complejizó el accionar público estatal durante la temporalidad colonial española como durante las décadas posteriores a la separación política de España, ocurrida en 1821.

La imposición de esos marcos de acción y organización sobre esos espacios y la población originaria que vivía en ellos permitió a los invasores enriquecerse de manera rápida durante esos años. Fue este horizonte de posibilidad el que sustentó los procesos de *desestructuración* de las tramas sociales acá existentes desde tiempo atrás. *Desestructuración* que se materializó en la desarticulación de las



coordinadas políticas, sociales, económicas, culturales y otras más que hasta entonces daban sentido y cohesión social a la población que vivía en estos territorios.

Esa *desestructuración* fue posible, además, a partir de la implantación de un clima de terror materializado en la guerra y la consecuente desorganización económica, política, social y territorial de la población originaria. A este clima desestabilizador se agregó luego la *esclavitud* y la *encomienda*, así como fuertes, intensas y masivas campañas de evangelización. Todos estos procedimientos estuvieron justificados jurídica, política y teológicamente desde una perspectiva eurocéntrica. La población que vivía en estos territorios fue, a partir de entonces, asumida como inferior en todo sentido; especialmente en términos raciales. Mediante esas acciones y los argumentos entonces contruidos se justificó su sometimiento a semejantes atrocidades, en nombre de la civilización blanca-europea-cristiana.

En 1542, buscando mitigar el caos y la brutalidad que *el pro-*

ceso de desestructuración había generado entre la población originaria las autoridades españolas coloniales promulgaron las *Leyes Nuevas*. Éstas operaron hasta las primeras décadas del siglo XIX como marco ordenador, jurídicamente hablando, que afianzó el régimen colonial en estos territorios y entre su población. En esos años, además, estas *Leyes Nuevas* fueron expresión del proceso de concentración del poder político que entonces ocurría en el Viejo Continente. Proceso que se personalizó en la figura del monarca de turno que ejercería su poder sobre estos territorios y su población. Esas leyes también implicaron un nuevo modelo de organización administrativa territorial, así como una costosa burocracia local y un vasto conjunto de normas básicas y centralizadoras destinadas a expedir el funcionamiento del sistema extractivo-colonial. Una vez aprobadas las *Leyes Nuevas* se inició el *proceso de reestructuración* en estas tierras y de la población originaria que aquí vivía.²

Un importante eje que se desprendió de esas *Leyes Nuevas* fue el establecimiento de los entonces

2. Sobre la promulgación, aplicación y consecuencias de las *Leyes Nuevas*, véase los trabajos de José Ma. Ots Capdequi (1941).

llamados *Pueblos de Indios*.³ Éstos materializaron el afán concentrador del poder real sobre la población originaria. En adelante, éstos permitirían ejercer un control político, económico e ideológico sobre dichos sujetos.

Una derivación que esta nueva situación trajo para la población originaria fue la obligación que en adelante tuvieron de pagar un tributo real al monarca de turno. Quedaron, además, sujetos a otras obligaciones como trabajar de forma servil y casi gratuita en propiedades rurales privadas y en obras públicas. También tenían que sostener económicamente a curas y religiosos. Así como producir los artículos y alimentos básicos para su subsistencia.

De manera que la puesta en marcha de los *Pueblos de Indios* supuso que la población originaria fue organizada como sujetos cuya función y obligación centrales era dar su trabajo—su vida—para la reproducción del régimen colonial. La temprana no identificación de minas de oro y plata en estos territorios, como sí ocurrió en México y Perú durante esos años, hizo que la tierra y la población originaria fueran visualizadas como los principales generadores de riqueza.

La permanencia y reproducción social del escenario antes descrito supuso que cada pueblo debía contar con un espacio propio de tierra, concedido gratuitamente, llamado *ejido*. En este los habitantes masculinos del pueblo cultivaban granos y alimentos para

3. Dos reales cédulas, emitida una por el emperador Carlos V el 21 de marzo de 1551, y la otra por Felipe II el 19 de febrero de 1560, planteaban que: “Con mucho cuidado, y particular atención se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes para que los indios sea instruidos en la Santa Fe Católica, y Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias vivan en concierto y policía; y para que esto se ejecutase con mejor acierto, se juntaron diversas veces los de nuestro Consejo de Indias, y otras personas Religiosas, ...los cuales ... resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros Ministros, y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros... (y) fue encargado y mandado a los Virreyes, Presidentes, y Gobernadores, que con mucha templanza y moderación ejecutasen la reducción, población y doctrina de los Indios con tanta suavidad, y blandura, que sin causar inconveniente diese motivo a los que no se pudiesen poblar luego, que viendo el buen tratamiento y amparo de los reducidos acudiesen a ofrecerse de su voluntad...” En: Leyes de Indias, Tº II, Libro VI, Título III.

satisfacer sus obligaciones fiscales, para alimentarse y poder reproducirse socialmente. Una tercera parte de esas tierras ejidales podía ser utilizada por quienes poseyeran animales de tiro y carga para que pastasen en ellos. Y otra parte de ese ejido estaba destinada para reserva forestal comunitaria.

En adelante y hasta las primeras décadas del siglo XIX el tributo fue la materialización de las relaciones de subordinación de la población originaria hacia el régimen colonial en estos territorios. Fue este el eje principal que organizó a ese conglomerado humano: generar riquezas e ingresos a las arcas reales mediante esta vía.

Lo antes expuesto permite comprender por qué era estratégico y necesario que todos los *Pueblos de Indios* contaran con tierra suficiente para cumplir con esas obligaciones. La generación de esos productos dependió —en buena medida— de la capacidad de esas comunidades para producir

suficientes bienes y “productos de la tierra”; como también para reproducirse socialmente. Escenario que llevó a las autoridades reales a permitirles acceder a más tierra, mediante la aplicación de los mecanismos jurídicos vigentes desde finales del siglo XVI los que, básicamente, consistían en la puesta en funcionamiento de las figuras de la denuncia y composición de tierras.⁴ La diferencia fundamental entre esas tierras y las ejidales era que mientras las primeras eran compradas al rey, a las segundas accedían de manera gratuita.

En el Archivo General de Centroamérica (AGCA) existe importante documentación que da cuenta sobre los procesos emprendidos por muchos pueblos para adquirir tierras, más allá de las poseídas gratuitamente como ejidos. En ellos fue central la aplicación de las figuras jurídicas de la *denuncia y composición de tierras*. Así, estos territorios adquiridos según lo establecían los procedimientos legales mencionados antes —y que en

4. Las figuras jurídicas de la denuncia y composición de tierras fueron establecidas a finales del siglo XVI y perduraron hasta el siglo XX con algunas variaciones. Éstas reconocían las iniciativas que personas individuales —pero también comunidades originarias— emprendían para identificar tierras “realengas” (sin propietario reconocido y, por tanto, del rey; llamadas después baldías y pertenecientes al Estado republicano) para, en un segundo momento, solicitar su titulación previo pago del valor que de las mismas establecieran los oficiales encargados de supervisar esos procesos.

muchos casos acumularon de manera significativa— eran de carácter comunal. Es importante no olvidar que éstos eran conformados según las posibilidades económicas que tenía cada pueblo para adquirirlos. Los ejidos no podían ser alienados (vendidos, alquilados, otorgados en préstamo, etc.).⁵

Creo que el interés de estos pueblos por ampliar su patrimonio territorial más allá de sus ejidos fue resultado de cálculos económicos y políticos vinculados con las estrategias que —en diferentes momentos— elaboraron sus respectivas autoridades locales para, así, hacer frente a los problemas más acuciantes que se derivaban de su obligada pertenencia al régimen colonial español. Estos consistían, como ya se indicó, en producir

y pagar tributos al rey, bienes de consumo para el mercado como para la propia subsistencia.⁶

Es importante reiterar, como se indicó antes, que en estos territorios a diferencia de otros espacios coloniales —como lo fueron la Nueva España o Perú— no se identificaron yacimientos minerales en forma temprana. Esta situación no supuso la explotación intensiva de la población originaria local en ese tipo de actividades. Sin embargo, este escenario permite entender por qué los procesos de monetización de la economía en estos espacios fueron tardíos, deficientes y deficitarios.⁷ Pero también explican por qué los productos que los *Pueblos de Indios* debían entregar semestralmente eran —en su mayoría— en especie.

5. En los procesos de adquisición de tierra comunal las autoridades locales establecían la cantidad de dinero que debía invertirse en ese proceso. El total que debían pagar a las arcas reales era dividido entre todos los hombres, cabezas de familia, según sus posibilidades. Luego de pagado dicho valor y de haberse obtenido los respectivos títulos, se repartía una parte de la tierra comprada entre cada tributario según la cantidad de dinero aportada para esa compra y en base a ciertos cálculos económicos. El resto de esta era destinado a usos comunes y bajo la administración de las autoridades locales. Un ejemplo que ilustra ese proceso, incluso con un mapa, es el de una compra de tierras que hizo el pueblo de San Francisco El Alto al rey en el transcurso del siglo XVIII.

6. Una revisión de documentos existentes en el AGCA sobre denuncias y composiciones de tierras realizadas por los “Pueblos de Indios” durante los siglos de dominación colonial, y buena parte del siglo XIX, evidencian el creciente interés que fue adquiriendo esta estrategia entre ellos. En la región centro-occidental de la actual Guatemala se registraron tres gestiones burocráticas en el siglo XVI y 347 en el siglo XIX. En la totalidad de este territorio se contabilizaron cinco gestiones en el siglo XVI y 553 en el XIX. (Palma, 1994, pág. 67).

7. De hecho, la Casa de Moneda de Guatemala, instancia emisora de moneda, no fue establecida sino hasta 1733, mientras que las de México y Lima lo fueron mucho antes, en las últimas décadas del siglo XVI.

En un alto porcentaje de lugares ésta fue la única posibilidad para el pago de tributos y otras “contribuciones” obligatorias. Por consiguiente, estos artículos eran valiosos en los intercambios comerciales internos y externos. Es necesario añadir que los pocos productos que vincularon a estas provincias con el mercado metropolitano durante la temporalidad colonial española –cacao y añil– se cultivaron en regiones donde la población originaria era escasa.⁸ Un resultado del escenario antes descrito es que no todos los territorios ni toda la población originaria que vivía en ellos estuvieron sometidos de igual manera a las presiones vinculadas con la producción para la exportación.

El escenario anterior permite comprender por qué la coerción económico-fiscal sobre la población originaria no vinculada a los procesos extractivos para la exportación se canalizó, sobre todo, a partir de la constante exacción de excedentes agrícolas, de trabajo y –raras veces– en metálico. Además, los frutos y granos tributados

por la población originaria eran fundamentales en los circuitos de circulación de mercancías, tanto internos como externos, sin que por ello sus productores originales obtuvieran mínimas ganancias económicas. En muchos casos, más bien, se vieron obligados a adquirir lo que habían producido, como resultado de torcidos procesos económicos y fiscales, lo que les supuso mayor expoliación.

Algunos autores que han abordado los procesos económicos coloniales han propuesto que, en el territorio ahora conocido como Guatemala, se registraron procesos de concentración privada e individual de tierra que dieron lugar a la conformación de grandes propiedades, como fueron los casos de México y Perú coloniales.⁹ Sin embargo, documentación oficial disponible en el AGCA para esa temporalidad de sujeción colonial española permite establecer que las principales fuentes generadoras de ingresos fiscales eran los impuestos pagados por las transacciones comerciales hacia y con la metrópoli, y, en cantidades casi

8. El primero fue cultivado en los llamados Suchitepéquez y en los Izalcos, y el segundo en buena parte de la actual república de El Salvador.

9. Severo Martínez, por ejemplo, habla de la “hacienda colonial”, identificándola con la figura del latifundio. (1998:140)



Gustavo Palma Murga ◀ Otras formas de periodizar la historia de Guatemala. Estudio histórico

similares, los tributos que entregaba la población originaria cada semestre, mayoritariamente en productos de la tierra.¹⁰

Por lo que en el espacio colonial guatemalteco los excedentes que esas comunidades generaron en sus tierras ejidales y comunales fueron fundamentales durante toda esa temporalidad para vivir dentro de ese régimen. Es decir, el grueso de la población originaria debía dedicarse, prioritariamente, a producir, trabajar y tributar.

La separación política de estas provincias del dominio español, ocurrida en 1821, no modificó lo esencial de los escenarios hasta aquí descritos. Sí se transformaron algunos principios económicos y políticos. Por ejemplo, se proclamó la libertad de comercio que, se asumió, generaría un mayor abanico de productos de exportación y nuevos mercados externos para su consumo. En este contexto también se divulgaron algunos principios inspirados en la Ilustración y el Liberalismo que, por ejemplo, preconizaban la propiedad privada individual de la tie-

rra como el eje único generador de riqueza para la nación. Estos planteamientos fueron centrales en la estigmatización de las modalidades comunitarias, colectivas de tenencia, propiedad y posesión de la tierra; sobre todo, porque se les consideró anti-económicas.

Si bien los productos entonces identificados para vincular la economía "nacional" con el mercado internacional no eran incompatibles con las comunidades originarias, ese escenario no impidió a muchas de ellas —incluso ya instaladas dentro de las lógicas municipales republicanas— reaccionar negativamente ante las medidas restrictivas que principiaron a imponerse sobre sus patrimonios comunitarios.

Entre 1824 y 1837 se registró un fuerte y paulatino proceso estatal de cierre de posibilidades para que la población originaria conservara y ampliara sus patrimonios territoriales colectivos. Sin embargo, el resultado de esas políticas estatales restrictivas hacia dicha población, sus patrimonios y formas de organización colectiva fue

10. Palma plantea que, por ejemplo, para el período 1770-1821, los ingresos fiscales fueron de 1.333,538 pesos provenientes de impuestos sobre transacciones comerciales, y de 1.005,157 pesos por el pago de tributos. Luego, siguen otros rubros de ingresos fiscales con cifras menores a las anteriores (Palma 2004:44).

la caída del gobierno que las había promovido.¹¹

Ese colapso político produjo un obligado y breve reconocimiento de la existencia de la población originaria. Reconocimiento que muy pronto se vio matizado, en 1839, cuando la Asamblea Constituyente emitió un decreto¹² con el propósito de excluir de manera categórica a la población originaria del ejercicio de la ciudadanía, tal y como ésta se entendía en esos años. Uno de los artículos de ese decreto, incluso, puso en vigencia las Leyes de Indias que habían estado funcionando durante los anteriores siglos de dominación colonial española. Los énfasis de esta disposición legislativa eran en aspectos relacionados con “la protección de los mismos indígenas”.

Es importante detenerse en este asunto dado que la emisión de esa disposición, por la instancia

superior encargada de emitir leyes para el gobierno de todo el Estado, puede interpretarse como una acción que denotaba una nula comprensión por parte de los entonces “padres de la patria” hacia la porción mayoritaria de población del país. Pero también puede entenderse como una respuesta a eventuales acciones políticas que esa “población minorizada” pudiera emprender.

De igual manera, puede verse como un gesto racista hacia esta población –originaria–. En todo caso, este decreto evidenciaba una grave falta de apertura hacia otras formas de expresión política, diferentes de las entonces hegemónicas, oficiales. En ese decreto se hace mención, por ejemplo, a su “falta de inteligencia”, así como a la necesidad de “mejorar sus costumbres y civilización”. Aspectos estos que evidenciaban un profundo desprecio hacia ese sector

11. En 1837 se produjo un alzamiento campesino que sacudió las raíces de la sociedad y forzó al jefe de Estado de turno –Mariano Gálvez– a renunciar. Es necesario advertir que ese movimiento insurreccional fue resultado de alianzas entre sectores urbanos y rurales; como entre sectores de población originaria y quienes no se asumían como tales. Creo que los enemigos del régimen que ese año debió abandonar el poder cerraron, años después, cualquier posibilidad para que en adelante se generara otra acción de esa magnitud, participantes y resultados. De hecho, el alzamiento militar de 1871 estuvo dirigido por población no originaria. Situación que no generó iguales temores entre los grupos de poder como en 1837.

12. “Decreto de la Asamblea Constituyente de 17 de agosto de 1839 conteniendo disposiciones para proteger a los indios” (Pineda de Mont 1979, págs. 847-848).



mayoritario, ratificado a partir de su exclusión del “cuerpo político nacional”.

Durante la temporalidad de 1821 a 1871 tampoco existió suficiente certeza –sobre todo jurídica– en cuanto a las figuras legales que amparaban el uso, tenencia y propiedad de la tierra, sobre todo por parte de la población originaria. Más bien, prevaleció una fuerte vaguedad en esos aspectos. Ignacio Solís (1979, IIIB) escribió que en ese contexto la única modalidad de posesión de la tierra que satisfacía los intereses de los “capitalistas” era la que estaba establecida sobre una determinada extensión y asegurada con un “título indisputable.” Según este autor

Había terrenos baldíos de propiedad particular, de extensión determinada, adquiridos con título indisputable; los había titulados ad-corpus; otros estaban ocupados por personas desproveídas de documento alguno que acreditase la legitimidad de su posesión; los pueblos tenían sus ejidos y muchos de ellos tenían también terrenos comunales; grandes porciones de tierra eran de comunidades religiosas, de instituciones eclesásticas, otras pertenecían a las cofradías

indígenas o a fundaciones de festividades religiosas (Solís, 1979, vol. IIIB, pág.900) .

En esa diversidad de formas de posesión de la tierra la única que satisfacía los intereses de la agricultura “era la propiedad de extensión determinada, asegurada con título indisputable”. Por lo que esas otras formas de poseer la tierra hacían que los cultivos desarrollados en ellas se considerasen “en una posición precaria y por consiguiente suscitaba desconfianzas al capital que intentara fincarse en la agricultura”.

A lo anterior añade Solís que “Los terrenos comunales eran en apariencia patrimonio de todos, pero en realidad los aprovechaban unos pocos y aún éstos no podían constituir en ellos más que cultivos transitorios, porque los perennes estaban expuestos, por no arraigarse en tierra de propiedad indisputable” (Solís, 1979, vol. IIIB, pág.901).

La grana o cochinilla, principal producto de exportación durante todos esos años no brindaba, además, suficientes elementos de tranquilidad a los sectores económicos de la elite local asentados en la ciudad de Guatemala. A pesar de esas desconfianzas, este co-



lorante natural mantuvo a Guatemala vinculada con los principales mercados europeos consumidores de este producto durante varias décadas. Además, enriqueció a las reducidas elites económicas capitalinas.

Desde los inicios de la década de 1850 principiaron a promoverse otras actividades agrícolas para mantener el interés externo sobre estos territorios, en términos económicos. Fue en ese contexto que principiaron a ofrecerse algunos incentivos económicos a quienes promoviesen, por ejemplo, los cultivos de café y azúcar. Aunque la grana había generado cierta estabilidad económica, ésta no era asumida de manera categórica por las mencionadas elites económicas durante esos años. Enrique Palacios, citado por Solís, decía –por ejemplo– que la grana o cochinilla podía ser accesible “a cualquier fortuna, aún a aquellas que solo consisten en unas cuantas varas cuadradas de tierra”. A continuación, agregaba que esas elites habían ido generando “... hábitos industriosos en la sociedad y despertando una legítima ambi-

ción en esa clase...” (Solís, 1979, Vol. III B, pág. 917).

No fue sino hasta después de 1871 que se emitieron varias disposiciones legales destinadas a entronizar la propiedad privada individual como la única modalidad aceptada y reconocida por el Estado. En 1877, por ejemplo, se aprobó el primer Código Civil.¹³ Al final de él se incluía el “Reglamento para el Registro de la Propiedad e Hipotecas”. Este normativo contenía una serie de procedimientos que, en realidad, constituían un esfuerzo para establecer los diferentes pasos para asegurar el acceso y ejercicio de la propiedad privada individual.

Hasta finales de la década de 1860, incluso, y con pocas modificaciones en los espacios comunitarios se continuaron generando, en un alto porcentaje, los productos para el consumo interno y, por tanto, asegurando la sobrevivencia de sus habitantes.

Como se indicó antes, durante la parte final de este periodo la “economía nacional” se vinculó al mer-

13. En este Código Civil se identifican las figuras jurídicas de la propiedad o dominio, la posesión, así como las de la accesión, prescripción, enajenación, donación y herencia.

cado externo a partir del cultivo y exportación de la grana.¹⁴ Colorante natural obtenido en grandes cantidades en las ciudades de Amatitlán y Antigua Guatemala y sus respectivos alrededores. Este no exigía un uso extensivo ni intensivo de tierra o de trabajadores. Era una actividad que descansaba, generalmente, sobre modalidades productivas familiares. Implicando en muchos casos, incluso, la auto-explotación familiar.

Podríamos decir, para concluir con los aspectos relacionados con el llamado periodo de la racionalidad colonial, que toda esta temporalidad, que llega hasta finales del siglo XIX, se mantuvo dentro de un régimen económico en el que el aporte de las comunidades originarias fue central para el sostenimiento de las estructuras sociales, económicas y políticas locales. Sobre todo, a partir de sus contribuciones a la fiscalidad y al consumo interno.

Durante los siglos de dominación colonial española fueron unos

cuantos productos agrícolas los que, desde estos territorios, se trajeron hacia la metrópoli (cacao y añil) y durante buena parte del siglo XIX lo fue la grana o cochinitilla. Es importante y necesario precisar que en los respectivos procesos productivos de estos tres artículos de exportación el aporte de los pueblos originarios en términos de trabajo directo fue reducido. Situación que, sin embargo, no les implicó quedar fuera de la multiplicidad de mecanismos de explotación desplegados desde el poder económico y político hegemónico.

La racionalidad liberal

Este período histórico va desde finales del siglo XIX y llega hasta los primeros años del siglo XXI. Un primer elemento que destaca en este es que, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, se incrementó notablemente el cultivo del café. De manera que durante todo este periodo de la *racionalidad liberal* se le consideró como la opción por excelencia para que estos te-

14. En una sesión de la Municipalidad de la Antigua Guatemala, del año 1851, se dijo que don José de Bustamante y Guerra, presidente de la Audiencia de Guatemala entre 1811 y 1818, había introducido el cultivo de la grana en esta ciudad. No olvidemos que durante esos años ese producto constituía la base principal del comercio y riqueza del país. En otra acta de sesiones de este mismo cuerpo municipal se reconoce a una mujer como la primera promotora de ese cultivo en esta ciudad durante los primeros años de la década de 1820.

ritorios se articulasen al mercado internacional. El desarrollo del cultivo de este grano, además, sentó las bases para que grupos económicos emergentes aseguraran nuevas racionalidades sociales, políticas y económicas y que, además, impusieran formas autoritarias en el ámbito del gobierno político del Estado.

Este nuevo escenario exigió nuevas formas de organización económica, política y social. Se estructuraron, entonces, los elementos necesarios para garantizar la consolidación del cultivo y exportación de este grano. En ese sentido se aprobaron leyes relacionadas con el acceso a la tierra y a la fuerza de trabajo sobre todo de la población originaria. Al mismo tiempo se buscó desarticular –aunque sin mucho éxito– formas y mecanismos de organización y reproducción de las comunidades originarias. Estas iniciativas fueron emprendidas mediante mecanismos que –de cualquier manera– buscaban suprimir esos patrimonios territoriales comunales y ejidales. Se coaccionó a dicha población para que, sin un sustento territorial comunitario, saliera de esos espacios y se incorporaran obligatoriamente a los procesos productivos cafetaleros.

Después de la separación política de España muchas comunidades originarias, al amparo de la legislación entonces vigente, concedieron a sujetos individuales porciones de sus patrimonios territoriales bajo la figura jurídica del “censo enfiteútico”. Esos beneficiarios debían pagar a las arcas comunitarias determinada renta anual. Mediante esa modalidad jurídica se otorgaba el usufructo, pero no la propiedad, sobre esas tierras.

Sin embargo, en 1877 fue aprobado el Decreto 170 que ordenaba a todas las personas usufructuarias de esas tierras “redimirlas” y así convertirse en propietarias de ellas, únicamente mediante ese procedimiento. Empero, para ser propietarios reconocidos por el Estado, debían pagar a las arcas estatales, ya no a las de los pueblos originarios que habían otorgado esas porciones de tierra mediante esa figura jurídica, el valor real de las mismas. Quienes no pudieran hacerlo debían restituir esas porciones de tierra, pero al Estado y no a sus legítimos y antiguos propietarios (los pueblos originarios).

Esta disposición, por demás arbitraria, se justificó en los discursos políticos que entonces proclamaban que la propiedad privada era la única vía para encausar al país

a la *civilización y al progreso*. En tal sentido, sólo mediante la propiedad privada se superarían las diferencias que, según las elites económicas y políticas de esos años, existían en Guatemala. Diferencias que según esos sectores minoritarios se materializaban en una “difícil convivencia entre bárbaros y civilizados”.

Así, y como durante el período de la *racionalidad colonial*, volvió a plantearse la firme creencia en la existencia de *superiores e inferiores*, refrendada en este nuevo contexto en la legislación, los discursos políticos, las visiones históricas, pero –sobre todo– en el trato cotidiano.¹⁵ Los anteriores planteamientos fueron complementados con los que sostenían que la “propiedad en muchas manos” era improductiva y, por consiguiente, perjudicial para el adecuado desarrollo económico y social del país.

También se pregonó la existencia del salario como nueva forma de relación social y económica. Sin embargo, en la práctica este no llegó a ser realidad. Sí lo fueron,

por el contrario, las prácticas autoritarias para reclutar la fuerza de trabajo que requería este cultivo. Se aplicó el rigor y la disciplina necesarias para tales propósitos. Se consideró que sólo así podría asegurarse la participación activa de la población campesina y, en especial, la originaria, en el adecuado funcionamiento de la plantación cafetalera.

Pero no así en los procesos de construcción de la nación; ni, menos aún, en el goce de los beneficios que generó esa actividad económica. Como se indicó antes, se implementaron disposiciones legales que apuntaron a la desarticulación de las formas comunitarias de propiedad de la tierra entonces existentes en estos territorios, pero esos objetivos no fueron necesariamente alcanzados.

A partir de 1871 en adelante se entronizaron modalidades de gobierno político estatal, a nivel general, mediante la figura de la dictadura. Aunque esta forma de gobierno político no era nueva en estos territorios sí implicó el reforzamiento de la opresión y explo-

15. De nuevo, y según lo plantea Quijano, volvió a materializarse la “colonialidad” ya mencionada.

tación de la población campesina y, sobre todo, de la originaria. Por consiguiente, la propuesta de nación que en adelante se promovió continuó siendo excluyente, autoritaria y eurocéntrica.¹⁶

La última de estas dictaduras, se inició en 1931 y concluyó en 1944 luego de que un movimiento social amplio contribuyera a su remoción. Durante los siguientes diez años (1944-1954) se promovieron reformas que buscaban reorganizar al Estado y la sociedad guatemalteca, sobre todo en términos económicos. Esas reformas formaban parte de un proyecto capitalista amplio y modernizador.

Una de ellas giró en torno a los repartos de tierra a familias campesinas, promovidos dentro de una iniciativa de Reforma Agraria moderada. Un importante objetivo de ella era que el país lograra cierta

autonomía económica. Uno de los efectos de esos repartos de tierra sería la formación de un mercado interno. No olvidemos que durante esos años el paradigma económico dominante a nivel mundial era la industrialización. En ese contexto, la ecuación económica era que, si el mercado interno estaba consolidado, la población del país contaría con la suficiente capacidad para consumir productos industriales. Éstos, además, serían producidos localmente.

Otra disposición aprobada en ese contexto fue la del primer Código de Trabajo, para regular la vida laboral del país. Con este se buscaban romper las ataduras cuasi serviles que impedían a grandes sectores de campesinos –población originaria incluida– administrar de manera digna su trabajo, pero, sobre todo, sus vidas.¹⁷ En ese contexto se consideró que la

16. Es decir, organizada en función de los parámetros establecidos en y por Europa para el resto de mundo, articulados en torno a las ideas de raza y modernidad construidas desde esa realidad (Quijano, 2000).

17. Según Handy, los efectos y reacciones de la reforma agraria en las comunidades originarias, llamadas por él indígenas fueron diversos. Este autor considera que “El proceso de la Reforma Agraria removió alguna tierra del control de la comunidad, aun cuando esto no era su intención. Por otro lado, muchas comunidades usaron la Reforma Agraria para reconquistar tierra que habían perdido años antes a manos de los terratenientes, comunidades vecinas o la elite local. (...) En el proceso, sin embargo, los oficiales agrarios fueron confrontados con un programa extremadamente confuso de reclamos ancestrales y conflictos por mucho tiempo no resueltos, lo que les hizo difícil comprender y, casi, resolverlos equitativamente” (2013, pág. 201).

Reforma Agraria y el Código de Trabajo eran dos elementos modernizadores para la economía y la sociedad guatemalteca en general.

Pero estos intentos de modernización capitalista no fueron del agrado de las elites locales, ni de las cúpulas militares y eclesiásticas de este país; menos aún de las autoridades superiores del gobierno de Estados Unidos. Se gestó una múltiple oposición que centró sus ataques a estas iniciativas modernizadoras calificándolas como evidencias de la intromisión y presencia del comunismo internacional en Guatemala.

Fue en ese contexto que se urdió un complot a nivel latinoamericano, coordinado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y con el beneplácito y apoyo económico del gobierno de turno de Estados Unidos. A nivel interno, este tuvo la anuencia de la cúpula del ejército, de la oligarquía terrateniente y de la alta jerarquía de la iglesia católica. Con este ardid se busca-

ban cuestionar esas medidas calificándolas como “comunistas”.

Se logró la renuncia del presidente de turno –Jacobo Árbenz Guzmán– y quedaron sin efecto la mayoría de las reformas iniciadas en años anteriores. Sobre todo, las relacionadas con la tierra. Muchas familias campesinas que habían sido beneficiadas con tierra fueron obligadas a devolverla.¹⁸

En adelante, y siempre en el contexto de una economía estructurada en torno a la agroexportación (en las décadas siguientes a la implantación del café se fueron agregando la caña de azúcar, el algodón, la ganadería y otros productos agrícolas), el modelo concentrador de la propiedad de la tierra continuó reforzándose.

Una consecuencia de ello fue que las condiciones de pobreza y subsistencia en que vivía un porcentaje mayoritario de población originaria y campesina se agudizaron y profundizaron.¹⁹ En el transcurso de esta temporalidad las formas

18. Véase: Handy (2013), Gleijeses (2005).

19. Una lectura comparativa de los censos agropecuarios realizados entre 1950 y 2002, por ejemplo, evidencia el constante incremento de la cantidad de minifundios y su continua disminución en términos de su extensión.



comunitarias de propiedad de la tierra fueron minusvaloradas en aras de la consolidación de la propiedad privada. Aunque ello no significó la desaparición total de esas modalidades de propiedad de la tierra.

Los sucesivos gobiernos de turno, entre 1954 y 1986, realizaron repartos de tierras con el propósito de mitigar las condiciones de precariedad, aunque sin corregirlas, en que vive –aún hasta el día de hoy– la población rural campesina y originaria empobrecida. Esos repartos y programas fracasaron porque no respondían a un genuino interés para que sus beneficiarios superaran –de forma efectiva– la situación de precariedad en que han vivido por generaciones. Durante algunos momentos de esta temporalidad, incluso, se implementaron programas estatales de entrega de tierra bajo modalidades colectivas –pero no comunitarias– que tampoco lograron gene-

rar arraigo solidario ni identitario entre sus beneficiarios.²⁰

Un asunto importante por destacar durante esos años fue el desarrollo del llamado *Conflicto Armado Interno* (CAI) entre 1960 y 1996 (año cuando se firmó “la paz firme y duradera”). Este capítulo de la historia de Guatemala ha generado mucha literatura de diversa naturaleza y tendencias explicativas. Pero es posible establecer que sus causas fueron, básicamente, económicas. Sus principales actores fueron, por un lado, significativos contingentes de población urbana y rural que se alzó en armas; y por otro, las fuerzas de seguridad del Estado.

A lo largo de los años sus escenarios de confrontación fueron cambiando. Sin embargo, la carga negativa del CAI aún pesa sobre mucha población, sobre todo entre quienes vivieron ese terrible episodio de la historia reciente de

20. Al respecto podría plantearse –y a la luz de algunas experiencias concretas– que entre las dificultades de esos proyectos “colectivos” de acceso a tierra estaban las de que éstos no parten o se sustentan en elementos cohesionadores identitarios e históricos. Es decir, se carecía de experiencias previas de defensa de esos territorios, y de mantenimiento de una memoria común que los sostuviera y legitimara. Más bien, esos proyectos colectivos han resultado de iniciativas coyunturales y sus participantes no han partido de lazos comunitarios que les identifiquen como colectivo, más allá de los contextos concretos que los aglutinan. Ejemplos de esas situaciones se encuentran en los trabajos de Velásquez Nimatuj (2008), Avancso (2012) y Hurtado Paz y Paz (2008 y 2014).



este país. Si bien el CAI “concluyó” formalmente en 1996, no por ello las profundas causas que lo generaron han desaparecido hasta el día de hoy.

Período de la razón neoliberal

Desde finales del siglo XX el café –como producto central de exportación de Guatemala– entró en un paulatino proceso de crisis; pero no ocurrió lo mismo con el modelo concentrador de la propiedad de la tierra. Esta crisis que –considero– dio paso al período histórico dentro del cual nos encontramos en la actualidad, destaca por algunos de sus derivados tales como la puesta en marcha, cada vez de forma más extendida, de políticas laborales que –a pesar de estar vigente un Código de Trabajo claramente proteccionista de esos derechos– están instaurando modalidades contractuales claramente neoliberales. Sobre todo, porque colocan a los trabajadores en relaciones en las que carecen de derechos más allá de los estrictamente vinculados a un salario mínimo que, en muchos casos y con

mucho esfuerzo, logran que se les haga efectivo.

La mencionada crisis internacional de precios del café implicó que grandes unidades productivas cafetaleras decidieran cerrar. Pero también supuso que muchos propietarios comenzaran a contratar trabajadores a destajo, a pesar de que esas medidas no están contempladas en el Código de Trabajo vigente. Contrataciones para actividades rutinarias, pero también para las de carácter estacional, relacionadas con ese grano. Bajo esas nuevas modalidades muchos trabajadores han logrado ser contratados por día, y son pocos los que logran serlo por una semana.

La razón de ese cambio de actitud patronal obedece a su reticencia a reconocer cualquier posibilidad de acumulación de pasivos laborales entre los trabajadores. En casos extremos éstos deben presentarse a las puertas de esas grandes plantaciones alrededor de las dos y/o tres de la madrugada para disputarse la suerte de ser contratados por día. Es un tiempo de trabajo que no genera ningún

compromiso laboral por parte de los propietarios de esas unidades. Ellos se amparan en modificaciones hechas recientemente a la legislación laboral.²¹

Es importante añadir que la mencionada crisis en el mercado cafetalero internacional fue desaprovechada por los grupos hegemónicos de poder económico y político locales. Muchos latifundios dedicados hasta entonces al cultivo del café fueron abandonados por sus propietarios. Ese abandono no supuso, en ningún momento, reconocer que esos espacios productivos podrían tener otros usos y destinos, sobre todo en manos de quienes hasta entonces había sido trabajadores en ellos. De manera que muchas de esas grandes propiedades se convirtieron en espacios improductivos. Evidenciándose la persistencia de una mentalidad racista y clasista, se consideró que esos sujetos carecían de posibilidades mentales para generar riqueza a partir de ese recurso.

Un resultado inmediato de la crisis internacional de precios de este grano y del cierre de muchas uni-

dades productivas locales fue que grandes contingentes de familias campesinas, que durante generaciones habían vivido en ellas, fueron abandonadas a su propia suerte; es decir, literalmente “fueron puestas en la calle”. Perdieron esos reducidos espacios de vida y el trabajo que tenían en esas unidades productivas. Pero lo más grave fue que muchas de ellas no lograron obtener el pago de sus pasivos laborales. Situación que les hizo, como resultado de la necesidad, organizarse y *ocupar* esas unidades productivas.

Estas acciones por parte de grupos de antiguas familias de trabajadores permanentes en esas fincas (los llamados “mozos colonos”) llevaron a los propietarios de esas unidades productivas a calificarlas como *invasiones* de tierra. El propósito de estas acciones por parte de estos grupos de campesinos era que sus antiguos patronos reconocieran los pasivos laborales que habían acumulado durante muchos años de trabajo dentro de ellas. Sin embargo, la reacción patronal fue utilizar su poder e influencia en las esferas políticas, habiendo logrado que

21. Sobre esos escenarios véase Avancso (2012).

se añadieran al Código Penal un par de artículos que tipificaban y consideraban como delito esas acciones. Por consiguiente, esas ocupaciones fueron calificadas como *invasiones*. En adelante, se aplicaron penas y castigos severos para quienes promovieran ese tipo de acciones.²²

Es igualmente innegable que, cada vez con mayor fuerza y anuencia del Estado y de los intereses de los reducidos grupos económicos hegemónicos, se están promoviendo e implementando proyectos extractivos en diversas partes del territorio guatemalteco. En muchos casos y lugares esas iniciativas de explotación de recursos del subsuelo y del suelo trastocan contextos, territorios y relaciones sociales.

Esos proyectos, además, están agudizando los procesos de concentración de la tierra. De manera que incentivan problemas como una mayor pauperización de las y

los campesinos y de la población originaria que vive en esos territorios y que dependen de la tierra para sobrevivir. Alteran y degradan el medio ambiente. Y están generando cambios y promoviendo conflictos y divisiones en las relaciones sociales comunitarias; pero sobre todo en el régimen de propiedad de la tierra.

Un importante derivado que destaca del escenario antes descrito es que el Estado de Guatemala atraviesa una creciente crisis de credibilidad, especialmente ante la población originaria. En el año 1992, por ejemplo, el Congreso de la República otorgó su reconocimiento al Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. A pesar de que ese instrumento –generado por la Organización Internacional del Trabajo– no contempla muchas opciones positivas para los Pueblos Originarios, aun así, hasta la fecha este no ha sido aplicado como se debe.²³

22. En este contexto un magistrado de la Corte Suprema de Justicia propuso al Congreso de la República la creación de un ámbito jurídico especial para atender la problemática agraria del país. Sin embargo, al día siguiente altos dirigentes de las cámaras agrarias del país hicieron sentir su peso. Ese magistrado se vio obligado a guardar silencio hasta que concluyó su período. Y esa iniciativa nunca pasó de ser eso, una iniciativa entre muchas más, aunque sin ninguna resolución.

23. Por ejemplo, en ese Convenio se establece que antes de poner en marcha, incluso la idea, sobre una iniciativa extractiva en esos espacios, deben consultarse a los pueblos originarios que –eventualmente– podrían verse afectados por los mismos. Pero esos



Gustavo Palma Murga ◀ Otras formas de periodizar la historia de Guatemala. Estudio histórico

Otro escenario que muestra las persistentes dificultades que continúan estando presentes en este país, en este caso relacionadas con la aceptación de la diversidad cultural, son las relacionadas con la incapacidad evidenciada por los sectores empresariales afiliados al CACIF,²⁴ sobre todo cuando se negaron a aceptar ciertas reformas al sistema de justicia. Mediante éstas se buscaba otorgar el reconocimiento jurídico a una situación ya existente de hecho en el ámbito de la aplicación de la justicia entre los pueblos originarios.

La intolerancia de los sectores empresariales a esos cambios formales llegó al extremo de proclamar en masivos y contundentes mensajes a través de los medios de comunicación que, si esas reformas eran aprobadas, la “unidad nacional” estaría seriamente amenazada. El nivel de difusión de esos mensajes y la presión ejercida por los empresarios fue tal que, en cierto momento, un grupo re-

presentativo de organizaciones de los pueblos originarios se presentó ante el Congreso de la República para manifestar su rechazo a ese tipo de manipulaciones generadas desde esos sectores empresariales. Pero también para externar su decisión de retirarse de esa discusión. En consecuencia, esas reformas fueron engavetadas sin que, hasta el día de hoy, hayan vuelto a ser mencionadas como necesarias para el sistema de justicia guatemalteco.

La continuidad del modelo de gobierno político autoritario es evidente hasta el día de hoy. Este país ha venido operando dentro de la que llamo “democracia de fachada”. Si bien los niveles de represión y persecución política que se vivieron durante la etapa de CAI no se dan en la actualidad, son otros los mecanismos que se continúan aplicando para silenciar las voces que manifiestan opiniones contrarias a las de los poderes hegemónicos ahora constituidos.

aspectos, entre otros, no han entrado en vigor. A lo anterior puede añadirse que las cortes locales no mantienen, aún hasta la actualidad, una postura firme y única cuando se trata de los derechos territoriales de los pueblos originarios. Sus veredictos varían según las personas que están en esos puestos en unos u otros momentos. Véase Palma Murga y González Gramajo (2019)

24. Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, gremio que aún mantiene un importante nivel de injerencia en los asuntos políticos nacionales.

Es evidente, en consecuencia, el fracaso que en Guatemala se ha vivido en términos de cambios en el paradigma concentrador de la tierra. Se sigue apostando a un modelo en el que unos pocos gozan de los frutos del trabajo de muchos. Esos pocos, además, continúan decidiendo por el resto de la población de este país.

Referencias

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avancso). (2012) *“Romper las cadenas”*. Orden finca y rebeldía campesina: el proyecto colectivo Finca La Florida.

Gleijeses, P. (2005) *La esperanza rota. La revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*. Guatemala: Editorial Universitaria.

Handy, J. (2013) *Revolución en el área rural: conflicto rural y reforma agraria en Guatemala (1944-1954)*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Hurtado Paz y Paz, L. (2008) *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: el caso de Alta Verapaz, 1970-2007*. Guatemala: F&G editores.

Hurtado Paz y Paz, L. (2014) *La histórica disputa de las tierras del Valle del Polochic. Estudios sobre la propiedad*

agraria. Guatemala: Editorial Servi-prensa.

Kosselleck, R. (1993) *Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Editorial Paidós.

Martínez Peláez, S. (1998) *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ots Capdequi, J. (1941) *El Estado Español en las Indias*. México: El Colegio de México.

Palma, G. (1994). “La tierra comunal en Guatemala: reducto de sobrevivencia y resistencia indígena ante el sistema colonial español”. En: *Derecho Indígena. Sistema Jurídico de los Pueblos Originarios de América*. Guatemala: Centro de Estudios de la Cultura Maya. Pp. 57-76.

Palma, G.; Taracena, A. y Baumeister, E. (2004) *Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas*. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

Palma, G. y González, W. (2019) *Avances en los derechos colectivos de pueblos indígenas: Consulta y consentimiento*. Guatemala: Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas.

Pineda de Mont, M. (1979). *Recopilación de las Leyes de Guatemala*. Guatemala: Publicaciones del Ministerio de Finanzas. 3 volúmenes.



Gustavo Palma Murga ◀ Otras formas de periodizar la historia de Guatemala. Estudio histórico

Quijano, A. (2000) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en: E. Lander (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso. Pp. 201-246.

Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1943). Madrid: Consejo de la Hispanidad.

Solís, I. (1979) *Memorias de la Casa de Moneda de Guatemala y del desarrollo económico del país*. Tomo IIIB, Vol. 4. Guatemala: Publicaciones del Ministerio de Finanzas.

Velásquez, I. (2008) *Pueblos indígenas. Estado y lucha por tierra en Guatemala. Estrategias de sobrevivencia y negociación ante la desigualdad globalizada*. Guatemala: Avancso.

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)



HORIZONTES

Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Jean-Paul Vargas Céspedes¹

Laboratorio Internacional de Innovación
Pública y Desarrollo Sostenible

Instituto Centroamericano de Administración Pública

Resumen

El artículo incursiona en una aproximación de los enfoques de modernización parlamentaria, vistos desde la importancia del cambio institucional y los equilibrios inducidos. El documento inicia la discusión con toma de posición conceptual sobre el Parlamento como institución. A continuación se ocupa de la gobernanza parlamentaria y la capacidad institucional, cuya reflexión acumulada permite abordar, en una tercera sección, los diversos enfoques en materia de modernización parlamentaria. Dadas las dimensiones del ensayo y atendiendo consideraciones editoriales de la revista, en esta primera parte se incluyen únicamente las secciones i y ii, en tanto que la iii se publicará en una próxima edición.

Palabras clave

Parlamento, división de poderes, institucionalidad, modernización, gobernanza.

1. Centroamericano nacido en Costa Rica. Coordinador del Laboratorio Internacional de Innovación Pública y Desarrollo Sostenible. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Máster en Política Mediática: Sociedad, Estado y Comunicación, Universidad Complutense de Madrid; Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid; Máster en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Autor de diversas investigaciones centroamericanas sobre gobernabilidad, centros de gobierno, parlamentos, administración pública, partidos políticos, políticas públicas e integración centroamericana.



Abstract

The article ventures into an approximation of parliamentary modernization approaches, seen from the importance of institutional change and the induced balances. The document begins the discussion with a conceptual position on Parliament as an institution. Next, it deals with parliamentary governance and institutional capacity, the accumulated reflection of which makes it possible to address, in a third section, the various approaches to parliamentary modernization. Given the dimensions of the essay and taking into account editorial considerations of the journal, this first part only includes sections i and ii, while section iii will be published in a future edition.

Keywords

Parliament, separation of powers, institutionality, modernization, governance.

Introducción

La pérdida de confianza en los parlamentos es una debilidad que se expresa por la insuficiencia de su legitimación representativa, producto no sólo de la desafección política y las tendencias de abstencionismo electoral generado, sino también de la falta de identificación de los sectores sociales con los interlocutores parlamentarios, y aun cuando existe algún nivel de identificación a favor del Parlamento, lo cierto es que hay una visión social compartida acerca de la inoperancia, lentitud, y poca transparencia de la acción parlamentaria.

La institucionalidad parlamentaria permite expresar la voluntad de compromiso a través del diálogo de las fuerzas sociales políticamente representadas, a sabiendas de que la confianza en el Parlamento reside en la capacidad de adoptar adecuadas decisiones en el proceso de formación de la ley, de una acción fuerte y crítica en el control político del Estado, así

como en las relaciones entre éste y el Ejecutivo.

Pretender analizar la modernización parlamentaria ante esta realidad y desde la capacidad del cambio institucional, se introduce una reflexión sobre el valor del Parlamento como institución y, por ende, toda actuación que pretenda generar eficiencias y eficacia debe



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

superar el umbral de la intervención de los actores y modelos de organización, para aspirar impactar en el nivel cognitivo. En otras palabras, se asume como apuesta particular que el éxito de los procesos de modernización institucional no radica en una amplia oferta técnica o la capacidad de amplios consensos políticos, sino en la vía por medio de la cual los anteriores aspectos logran incidir en el sistema de valores y principios institucionales.

Cuando se analizan los procesos de modernización parlamentaria surgen, frecuentemente, como tareas y desafíos los problemas de articulación entre la visión operativa y estratégica de la institución, pero aún más que ello los déficits para dar seguimiento, evaluación y retroalimentación a los procesos, es decir, la falta de *“una cultura de gestión del conocimiento”*. Ante éste déficit, los parlamentos suelen ser más susceptibles a las agendas del ambiente externo, particularmente de la cooperación internacional.

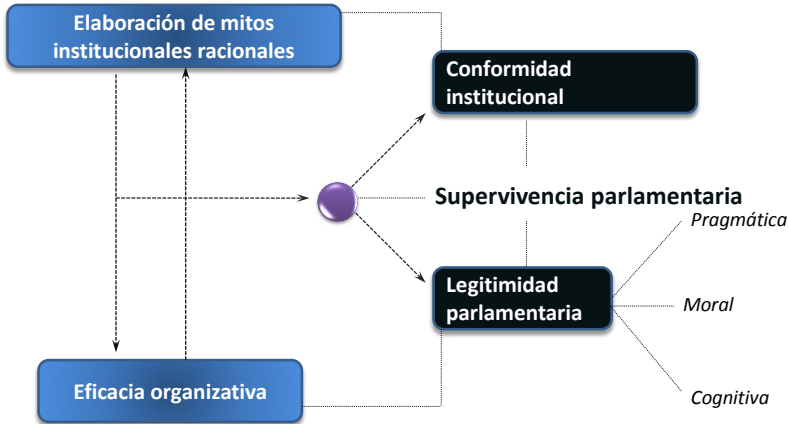
Plantear la relevancia de la modernización parlamentaria desde

la perspectiva del cambio institucional, parte de un posicionamiento sobre la relevancia de mejorar las capacidades de función parlamentaria –en una visión integral: legislativa, deliberativa, y de control– y por ende contribuir a mejores rendimientos democráticos del sistema político.

El aprendizaje institucional en el accionar cotidiano del Parlamento, contribuye a reforzar o debilitar los procesos de institucionalización, en el sentido de que la práctica político-institucional contribuye a: i) la generación de valores inculcados, ii) procesos de creación de realidad, iii) generación de un sistema como una clase de elementos.

Desde el primer abordaje se hace el énfasis en la capacidad del Parlamento para infundir un valor proporcionado dentro de la estructura social, ejemplo de ello la importancia del pluralismo político en la discusión legislativa, como un elemento identitario de la democracia contemporánea (ver diagrama 1).

Diagrama 1



Fuente: Elaboración propia

La segunda dimensión parte del cómo las bancadas parlamentarias articulan sus diversas visiones para la creación del “*interés general*” y, por ende, construyen, de-construyen y re-construyen las visiones de la realidad del país, a partir de las agendas políticas priorizadas, como las argumentaciones esbozadas sobre ellas.

Finalmente, el tercer elemento evidencia la forma desde la cual una serie de mitos y valores institucionales, que son aceptados e incorporados, generan recompensas entre los actores políticos, contribuyendo a un incremento de legitimidad, recursos y capacidad

para sobrevivir; ejemplo de ello, los parlamentos que se abren a procesos de transparencia y rendición de cuentas no solo gozan de mayor imagen ciudadana, sino que aquellos políticos identificados como los líderes de la modernización institucional son recompensados con la reelección, o bien sus partidos políticos aseguran mantener o incrementar su caudal electoral.

Sin embargo, e independientemente de la perspectiva de análisis que se utilice, no se puede dejar de lado que la modernización institucional como decisión parlamentaria, implica por naturaleza



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

un proceso constante de discusión y persuasión *intra e inter-partidaria*, con procedimientos definidos por un reglamento legislativo –reglas del juego– que poco a poco materializan las preferencias de los actores en una dinámica de constantes cálculos de escenarios, reacciones y contra-reacciones.

La ingeniería parlamentaria constituye el conjunto de elementos normativos formales de carácter constitucional y reglamentario que configuran el modelo de organización y funcionamiento, cuya modernización responde entonces a un “*efecto de absorción*” de las prácticas y evoluciones informales en el entramado formal.

En la lógica de modernización interviene una combinación de aspectos derivados de las variables político-institucionales en el cálculo de las externalidades positivas y negativas que se obtienen con los cambios planteados. Por tanto, la ingeniería institucional ha de reflejar las relaciones de poder entre actores, pero sobre todo, la proyección del cómo se espera que esas variables sean canalizadoras del conflicto político.

Entonces *¿cuáles aspectos político-institucionales determinan la capacidad de modernización par-*

lamentaria? ¿Qué tendencias de acción tienen a poseer más posibilidades de inclusión en un proceso de reforma institucional del Parlamento? ¿Qué funciones del Parlamento son proclives a desarrollarse con más capacidad en los procesos de modernización institucional?

El presente artículo, de carácter conceptual y reflexivo, asume como tarea incursionar en una aproximación de los enfoques de modernización parlamentaria, vistos desde la importancia del cambio institucional y los equilibrios inducidos. El documento inicia la discusión con toma de posición conceptual sobre el Parlamento como institución (i), seguido de comprender la gobernanza parlamentaria y la capacidad institucional (ii), cuya reflexión acumulada permite abordar los diversos enfoques en materia de modernización parlamentaria (iii).

(i) El Parlamento como institución

Desde un enfoque tradicional de las teorías de crecimiento y desarrollo se parte, entre múltiples premisas, que sí una economía logra ampliar la dotación de capital, mejorar los niveles de formación de su población o incrementar la



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

eficiencia de sus procesos productivos, se espera que tarde o temprano dicho país pueda obtener niveles superiores de renta *per cápita*. Sin embargo, en la realidad cotidiana de las democracias centroamericanas es fácilmente notorio que aun obteniendo un incremento en la renta *per cápita*, ello no refleja una reducción de las brechas entre la población rica y pobre. Entonces *¿qué está pasando? ¿Dónde está fallando el sistema político?*

Contestar esas y muchas otras interrogantes es en gran medida el desafío del buen gobierno en nuestras realidades centroamericanas, pero cada vez más se visualiza la importancia que tienen los marcos jurídicos –entramado de leyes desde las constituciones políticas hasta los reglamentos– y el marco institucional, pues al final de cuentas la combinación de ambos aspectos son el código de interacciones políticas y sociales que desde múltiples escenarios dan vida al espacio público y privado.

Ahora la pregunta central, es *¿qué tiene que ver en todo esto el Parlamento?* Pues bien, durante mucho tiempo se ha visto el efecto del Parlamento en la calidad de la democracia como una especie

de caja negra, centrando los estudios sobre los partidos políticos, o bien sobre el análisis del diseño institucional desde la comparación de las normas jurídicas y las características identitarias del sistema político.

Por otra parte, desde las últimas dos décadas son múltiples los organismos internacionales que han centrado sus agendas en la importancia de comprender la calidad de la gobernanza, entendida para la presente reflexión como el entramado institucional –marco jurídico y marco institucional–; de esta forma, la calidad de la democracia no solo depende de las brechas financieras o políticas, sino también de las brechas institucionales, siendo en este caso de estudio, la parlamentaria; pues ha quedado claro que en un sistema político con un parlamento débil, sus capacidades de control político, como las calidades de su legislación, tienden a quedar presa de las acciones del Poder Ejecutivo, lesionando sustancialmente el principio de separación de poderes y de complementariedad de los mismos.

El Parlamento como institución constituye el eslabón perdido del proceso de modernización del Es-

tado, pues difícilmente se podrán aprobar reformas estructurales del Estado, sin un sistema de partidos lo suficientemente madura para analizar la calidad del proyecto de ley, como también para dejar las pasiones partidarias y luchas viscerales, para dar paso a la construcción del *interés general*.

Caso contrario, tendríamos una iniciativa de ley –posiblemente con consenso social–, técnicamente bien diseñado, estrellándose frente a una realidad caracterizada por un marco reglamentario parlamentario imprevisible, bancadas parlamentarias con discursos vacíos sino clientelares, y con una pésima capacidad de control político sobre las fases de implementación y evaluación.

A pesar de que en los enfoques teóricos no existe un consenso sobre la definición misma de institución, se puede esclarecer que el Parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes que determinan las funciones a desempeñar por los legisladores, producto de un proceso de elección legítima y democrática de sus miembros, como del marco jurídico –y reglamentario– que restringe sus actuaciones y pautas básicas de funcionamien-

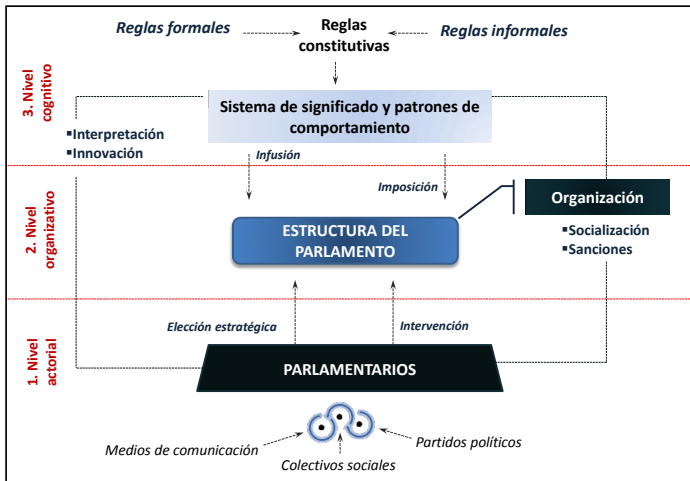
to, y demás modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad en general.

Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para Colomer (2001) las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, que son influenciadas por un marco histórico-cultural. La capacidad de toma de decisiones emanadas desde Parlamento se encuentra profundamente marcada por el diseño institucional a través del cual se materializan las dimensiones políticas y organizativas del mismo, desde las cuales toman vida las funciones legislativas, deliberativas y de control.

La gobernanza, entendida como la capacidad de interacción institucional del Parlamento debe ser analizada desde la organización e institucionalización parlamentaria. Se ha de evidenciar que el Parlamento, como institución, se estructura en tres dimensiones complementarias, siendo la primera de ellas la actorial, seguida por la

organizacional y finalmente por la cognitiva (ver diagrama 2)

Diagrama 2
El Parlamento como institución



Fuente: Elaboración propia a partir de North (2005)

Desde la *dimensión actorial*,² las instituciones toman vida, es decir son orientadas según las características de sus actores, o mejor dicho, el Parlamento asume su vida

desde los actos colectivos de sus parlamentarios –*la decisión parlamentaria*–,³ quienes a su vez se encuentra vinculada por nexos formales –estatutos, normas o le-

2. La dimensión actorial ha sido sumamente analizada por la Ciencia Política, la Sociología y la Economía, tratando de comprender entre muchos otros objetos de estudio, las dinámicas de coaliciones, los procesos de negociación que inciden en los resultados como en los procesos de las políticas públicas, el transfuguismo, la estabilidad e institucionalización del sistema de partidos, entre otros.

3. Esta dimensión ha sido analizada principalmente por el Derecho comparado y parlamentario, pero también por la Ciencia Política, la Sociología y la Economía. Algunos de los principales enfoques de estudio ha sido las capacidades legislativas, los instrumentos de control parlamentario, institucionalización de los grupos parlamentarios, la capacidad de fiscalización parlamentaria, el poder de la junta de portavoces, las comisiones legislativas, entre otros.



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

gislación— o informales —prácticas y cultura política— con las estructuras de los partidos políticos y sus militantes, colectivos sociales de toda índole, así como de los medios de comunicación. A mejores canales de comunicación personal y de la bancada, mejor serán las relaciones con la oposición extraparlamentaria y viceversa.

El segundo nivel, definido como nivel organizacional pone el énfasis en lo que se podría denominar “la ingeniería institucional del Parlamento”, pasando el enfoque de estudio del resultado al proceso principalmente, es decir, se busca dilucidar el “*vía crucis procedimental*” de cada Parlamento en particular, y cómo ello genera costes de transacción al proceso político. El resultado final es comprender de una mejor forma el funcionamiento de la “maquinaria parlamentaria”, siendo una herramienta de gran utilidad el análisis comparado con realidades similares o diferenciadas.

El Parlamento como organización, implica el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado son aplicados al servicio de las funciones de la institucionalidad parlamentaria (Prats 1999, pp. 85-89).

Finalmente, la *dimensión cognitiva* constituye el valor y lugar que se le da a la acción parlamentaria desde la concepción del modelo del sistema político, como de su ciudadanía; siendo que una y otra dimensión pueden reforzarse o impulsar hacia su transformación. Un Parlamento poco valorado o apreciado por la ciudadanía no logrará capitalizar un apoyo social, cuando su autonomía sea vulnerada o violentada por un Ejecutivo con voracidad de intromisión y de ejercicio político desde la informalidad.

La dimensión cognitiva genera institucionalidad parlamentaria desde aquellos valores a los que formalmente responde, siendo principalmente la representación del pluralismo y la promoción de la representatividad social —capacidad de agregación de intereses—, cuya combinación faculta la construcción de consensos desde un modelo de seguridad jurídica y sentido de dirección de la sociedad, así como eficiencia económica, equidad social; en el marco de un proceso de promoción de la transparencia y credibilidad institucional. Sin embargo, para ello es fundamental no solo el buen desempeño de los actores —*performance*— sino también, un modelo organizacional que promueva la



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

eficiencia, eficacia y legitimidad en la relación de sus fines y objetivos.

En síntesis, el Parlamento como institución se estructura por normas sociales formales e informales legitimadas dentro de la sociedad política, quienes delimitan el marco para la interacción y comportamiento.⁴ Normas y patrones que se encuentran en la constitución política, el reglamento legislativo –*institucionalidad formal*–,⁵ como también en la costumbre y niveles de relacionamiento político –*institucionalidad informal*–.⁶

Desde este enfoque, el Parlamento se constituyen en una estructura que tipifica los roles de los actores

políticos-sociales y ejerce control sobre sus acciones, pero también les ofrece información sobre cuáles son los posibles resultados a partir de la selección de alternativas predeterminadas sobre los cursos de acción que están posibilitados o legitimados a llevar a cabo, en un contexto sociológico e histórico particular

La institucionalidad parlamentaria confecciona procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen valores, normas, intereses, identidades y creencias (Hall, 1986); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas quienes suministran estabilidad y significado a la conducta

4. Para North (2005) las instituciones –o conjuntos de normas formales e informales– actúan como constreñimientos mentales para los individuos, lo que contribuye a estructurar las relaciones sociales. Las normas informales son parte del marco más amplio de la cultura, entendida ésta como la transmisión de generación en generación –vía enseñanza e imitación– de conocimientos, valores y otro tipo de factores que influyen el comportamiento, proveyendo un marco conceptual basado en el lenguaje para codificar e interpretar la información que los sentidos presentan al cerebro.

5. Las normas formales adquieren la forma de constituciones, leyes, tratados y contratos e inclusive estructuras organizacionales compuestas por personas que operan bajo las normas formales descritas. Éstas son típicas de sociedades complejas en donde existe un Estado de derecho capaz no sólo de concebir sistemas judiciales para manejar las relaciones económicas, políticas y los contratos entre individuos, sino también como fórmula de atenuación para auto-regular a los grupos dominantes.

6. La institucionalidad informal es producto de una serie de valores y principios implícitos en las relaciones de poder y que se encuentran compartidos intersubjetivamente por miembros de una comunidad determinada. Las acciones orientadas bajo estas normas poseen un propio sentido; es decir, su realización tiene un carácter racional y objetivo para los individuos de esa comunidad específica.



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

socio-política en una comunidad determinada. Por tanto, el diseño institucional parlamentario se compone por reglas generadas por los actores en la maximización de sus intereses personales y colectivos, pero luego a su vez esas reglas se transforman en restricciones hacia éstos en su forma de operar.

Al ser el diseño parlamentario producto de una voluntad normativa, es indispensable lograr adecuados arreglos con carácter de estabilidad, a efectos de que el Parlamento puedan cumplir eficazmente sus marcos competenciales.⁷ La rigidez estructural institucional siempre será atenuada por las capacidades y habilidades de los actores políticos, flexibilizando así las tensiones normativas con las transformaciones socio-políticas imperantes. De forma adicional a los arreglos institucionales capaces de ofrecer un complejo sistema de

restricciones e incentivos, el diseño parlamentario ha de promover una acertada cultura institucional que se traduzca en la generación de un clima de confianza colectiva tendiente a facilitar la cooperación y colaboración entre los diversos actores político-sociales.

La estabilidad del diseño parlamentario depende del equilibrio logrado en una primera instancia en la capacidad propia para mantenerse vigente y pertinente con el tiempo, pero principalmente la forma en que se logre su articulación interna para el cumplimiento de los marcos competenciales propios. La capacidad de coordinación e interacción entre el modelo de grupos parlamentarios y el nivel de institucionalización de las comisiones legislativas permanentes, ofrecen mecanismos de coordinación e interacción entre las variables político-institucional-

7. "Un arreglo institucional está formado por n- pares ordenados o n- soluciones; cada par o solución constituye la culminación de un proceso de negociación que han desarrollado los actores normativos sobre un tema específico. En virtud del carácter supra-ordinario de los negociadores, el grupo de soluciones toma finalmente el carácter de un cuerpo de restricciones a los comportamientos individuales, el cual busca armonizar el interés de cada sujeto con el bienestar colectivo. Si lo consideramos de esta manera, todo arreglo institucional constituye un "cierre", en cierta forma arbitrario, de los temas que van a formar parte de dicho arreglo; expresado en otros términos, todo arreglo institucional es necesariamente "incompleto", ya que sólo puede definir un conjunto de acuerdos que no son de momento renegociables, mientras queda abierto un infinito número de temas que pueden ser objeto de ulteriores negociaciones dentro del mismo marco" (Aguilar et al, 2008, p. 43).

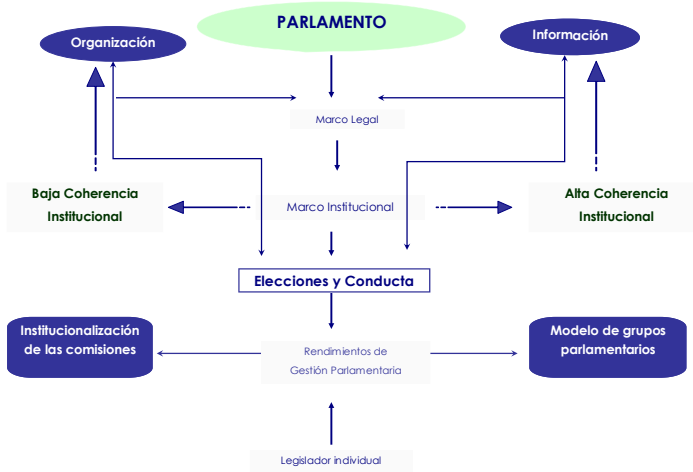
Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

les que determinan el desempeño parlamentario.

Dentro del modelo de organización parlamentaria es necesaria la existencia de cierto grado de cohesión con las estructuras de delegación funcional y de actuación política-representativa; entendiéndose por tal el grado mínimo de coherencia y acuerdo entre institucionalización del modelo de

grupos parlamentarios y de comisiones legislativas permanentes; combinación de actuaciones que tienden a regular y canalizar los conflictos en el ejercicio de la función legislativa, deliberativa y de control. La falta de cohesión institucional en estas dimensiones condiciona la capacidad de gestión interna y externa del Parlamento (ver diagrama 3).

Diagrama 3
Cohesión institucional parlamentaria



Fuente: Elaboración propia

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Un diseño parlamentario coherente reducirá los niveles de incertidumbre con respecto a la evolución de situaciones y eventos políticos estratégicos para los actores, pues la institucionalidad ofrecerá reglas de juego claras –costes de transacción–, facilita la información estratégica para la toma de decisiones –incertidumbre– y articula su accionar político con respeto al ejercicio de la autonomía parlamentaria.⁸

El principal efecto producido por las distorsiones de coherencia parlamentaria es el incremento de los costes de negociación entre los diversos espacios de decisión –comisión y pleno–, así como a nivel intra e interpartidario; abriéndose mayores posibilidades para el ejercicio de poderes formales e informales de veto por parte de los diversos actores institucionales y partidarios. Situación que tiende a imponer retrasos y generar mayores presiones, por la falta de respuesta a la atención de las de-

mandas sociales, minando así la eficacia y legitimidad de ejercicio del Parlamento.

Si los marcos institucionales promueven baja coherencia el principal impacto se dará en los canales de organización y articulación institucionales hacia los grupos parlamentarios, afectando con ello sus capacidades de actuación. Por el contrario, si los marcos fortalecen la coherencia institucional, los grupos parlamentarios tendrán mayor información para la comprensión de las demandas, necesidades y prioridades de la sociedad, con lo cual su capacidad de elección y previsión de las preferencias multi-actoriales será mayor; logrando así los arreglos institucionales adecuados para atender las diversas restricciones –políticas e institucionales–.

Una mayor cohesión institucional del Parlamento implica un incremento en su potestad de autonomía, pues con ello se logra dotar

8. Una coherencia institucional alta significa un alto nivel de coincidencia entre los actores institucionales y políticos para la ejecución de un determinado modelo de desarrollo; siendo ello un indicador de la capacidad de estructuración del sistema y del cómo la colaboración parlamentaria deja de ser un objetivo de la gestión, para ser una convicción operativa del proceso. Sin embargo, puede haber una alta diferenciación entre la coherencia institucional y la coherencia entre los parlamentarios, mientras que el primer tipo hace mención a comportamientos de articulación organizacional, el segundo es más desde un plano actitudinal (Ruiz Rodríguez, 2007, p. 53).



de un mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas, así como mejores niveles de información para la toma de decisiones, obteniendo con ello un adecuado margen para el ejercicio de la gobernabilidad parlamentaria.

En su defecto, menores niveles de cohesión institucional generan mayores márgenes de actuación a la institucionalidad informal, siendo ésta en ocasiones complementaria a la institucionalidad formal, o bien, entrando en abierta contradicción, pues desde ella se filtran distorsiones políticas propias de intereses sectoriales o partidarios, afectando con ello las capacidades de gestión del legislador o de su grupo parlamentario.

En entornos complejos, los parlamentarios no están completamente capacitados para analizar la situación y calcular su estrategia óptima, y por tanto puede esperarse que adapten su estrategia en el tiempo basándose en aquellos aspectos considerados como efectivos e incluso en otros aspectos determinados como poco productivos. La capacidad de efectividad o no de los aprendizajes se encuentra profundamente vinculada a la idea de que las reglas proporcionan un mecanismo poderoso para regular, controlar y disuadir

el conflicto entre los grupos, particularmente cuando hay altos niveles de fragmentación y ninguno de ellos se ha consolidado como la autoridad central (Axelrod, 2003, p. 28).

La necesidad de contar con parlamentos ágiles y más oportunos contribuyó a una cultura de organización legislativa basada en el trabajo de las comisiones, pretendiendo así una mayor canalización de las demandas sociales. Las comisiones se definen como *“los grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea”* (Alcántara et al., 2005, p. 256).

Aun cuando el Poder Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos y técnicos para formular sus propuestas de ley en comparación con los parlamentos, las comisiones tienden a ser una herramienta técnica y política para el análisis y la discusión de dichas propuestas. Estas representan uno de los espacios más estratégicos del parlamento, tipificados por la institucionalidad formal para el ejercicio de la negociación y la toma de decisiones. En ellas, la reducida cantidad de sus miembros contribuye a un debate más pro-



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

fundo y a una mayor comprensión de las posiciones.⁹

(ii) Gobernanza parlamentaria y capacidad institucional

Se entiende por gobernabilidad parlamentaria cuando el proceso decisonal se encuentra estructurado sociopolíticamente, de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme al sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2001, p. 9).¹⁰

Por tanto, la gobernabilidad parlamentaria oscila en dos posibles dimensiones de actuación: estabilidad política (i) y estabilidad democrática (ii). Mientras que la primera responde a consensos o fórmulas de atenuación entre las fuerzas políticas tradicionales o mayoritarias que concentraban el poder decisonal en el Parlamento, la segunda responde a modelos de inclusión pluripartidarios que, aun generando coaliciones sobredimensionadas, buscan procesos de toma de decisiones cercanos al mayor consenso posible.¹¹

La diferencia entre una actuación y otra se encuentra determinada en los niveles de legitimación, formales e informales, requeridos para que la decisión parlamentaria sea considerada eficaz y legítima por

9. Sartori (1995, p. 291) señalaba que la comisión legislativa, es el mecanismo en el cual las minorías sustantivas que son inexorablemente derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario encuentran el lugar en el que sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

10. “Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. La crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o del conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específica, sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico” (Prats, 2001, p. 11).

11. Indistintamente, el efecto tiende a ser la capacidad del sistema para adaptarse a nuevas dinámicas de relacionamiento para incluir la emergencia de estos nuevos actores o, en su defecto, la parálisis parlamentaria. Esta capacidad de inclusión y en ocasiones de absorción, tiende a ser la estabilidad democrática institucional.



parte de la ciudadanía.¹² La obtención de esta eficacia depende en gran medida de la capacidad que posea la estructura parlamentaria para canalizar y dar respuesta de forma satisfactoria a las necesidades socio-políticas, en un proceso caracterizado por constantes demandas que conllevan al surgimiento de conflictos entre la esfera política y social, cuya buena gestión integral permite desarrollar la legitimidad de ejercicio.

En términos de Coicaud (2000, p. 21) y de Urcuyo (2003, p. 19), la pérdida de legitimidad de ejercicio del Parlamento no sólo es el resultado de una falta de éxito en la práctica del desarrollo de sus potestades, sino también del escaso o marginal éxito obtenido en el proceso electoral y particularmente en el pobre éxito de los rendimientos institucionales parlamentarios.¹³ Para Prats (1999, 105-124) algunos de los factores que afectan la

calidad del ejercicio parlamentario son: (a) sistema de representación de los legisladores –sistema electoral aplicado y la respectiva conformación del Poder Legislativo–, (b) definición del estatuto de los legisladores y la naturaleza de su representación, sus retribuciones y privilegios, así como la duración en el ejercicio de sus cargos; (c) existencia de liderazgos parlamentarios; y (d) mejoramiento de la calidad democrática de las leyes.

Adicionalmente se podría agregar el ejercicio de las potestades constitucionales para el control político y los niveles de acercamiento o relación con las comunidades representadas. Sobre el tema de credibilidad representativa de los parlamentarios, la Asamblea Legislativa es un reflejo de la calidad de los partidos políticos ahí representados. Si existen partidos políticos viciados por un activismo meramente electoral, carentes de

12. "(...) la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (Arbós & Giner, 1996, p. 6).

13. La falta de confianza en el Parlamento se inicia con votaciones que expresan tanto un fraccionamiento partidario como una creciente tendencia al abstencionismo. Esta situación, seguida por una práctica legislativa precaria que no responde a las exigencias coyunturales, ni a una visión clara de desarrollo, genera una deficitaria demostración del derecho a gobernar y, por ende, una débil credibilidad y apoyo en la acción política adoptada, cuyo proceso y resultado no goza de una plena confianza en el imaginario colectivo.



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

un verdadero capital social en sus estructuras bases, y orientados por un fuerte clientelismo en la formulación de las políticas públicas, tendremos parlamentos marcados notoriamente por estos rasgos.

Por el contrario, si los partidos políticos son focos de discusión y de análisis del entorno nacional y local, adoptan posiciones críticas con fundamento, muestran una clara vocación hacia la transparencia y la rendición de cuentas, y son estructuras sensibilizadas y convencidas del valor de la participación ciudadana, entonces habrá parlamentos cuyos partidos posean un capital social activo y con credibilidad.¹⁴ Entonces *¿cómo lograr la capacidad de coordinación entre los actores para una adecuada gobernabilidad parlamentaria?* La respuesta se encuentra sin duda alguna en el diseño institucional, desde el cual se conciben incentivos y restricciones de cooperación y conflicto entre los actores estratégicos, es decir, la gobernanza parlamentaria.

Esta postura se aleja de ideas clásicas donde el Parlamento es rígido y jerárquico, y pretende introducir un estilo más cooperativo, donde las instituciones de gobierno junto a diferentes actores colaboran en el diseño e implementación de instrumentos capaces de dar solución a problemas sociales; contribuyendo así con: (i) la distribución del poder en la sociedad y sus grupos de interés, (ii) el mecanismo para la disposición de recursos, (iii) la fortaleza y organización con los colectivos sociales bajo interés comunes con los grupos parlamentarios, y finalmente (iv) un alto nivel de civismo y educación para lograr una identidad, responsabilidad y compromiso.

La importancia de estas condiciones recae en la necesidad y el reto de una inclusión, representación y representatividad de todas las posiciones, como desde la institucionalidad parlamentaria. Entonces, una correcta gobernanza es la que logra posiciones comunes de cooperación, no de conflicto y crisis de gobernabilidad. Se incor-

14. . En cuanto a la definición del estatuto de los legisladores, su naturaleza de representación, sus retribuciones y privilegios, así como la duración en el ejercicio de sus cargos, son factores dominantes para comprender los incentivos en cuanto a la disciplina partidaria a lo interno de la fracción y hacia el partido político. En caso de ser fracción oficialista, permite identificar los grados de lealtad, apoyo y estímulo hacia las líneas emanadas por el Ejecutivo.



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

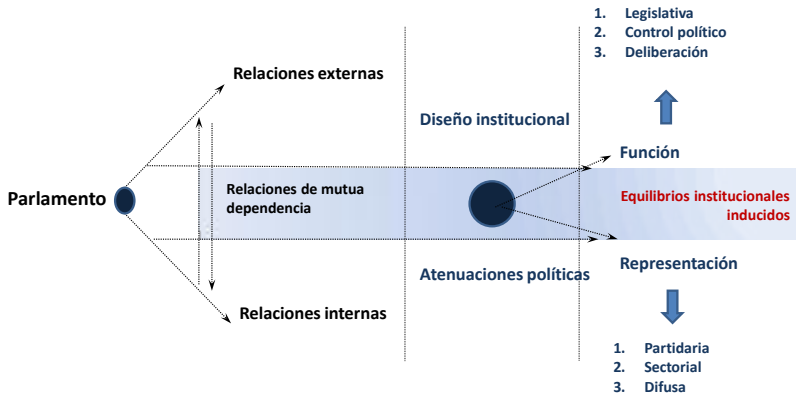
poran así al ejercicio de gobernar, a empresas de mercado, organizaciones civiles, grupos sociales e individuos particulares; planteándose así su necesaria alianza entre sí, como hacia los grupos parlamentarios. Implicando un cambio institucional para lograr la alianza entre el control jerárquico y la auto-determinación cívica de la vida pública.

La gobernanza parlamentaria está compuesta de al menos cuatro aspectos: (i) la gobernanza económica que faculta el desarrollo de sus funciones propias por naturaleza constitucional, (ii) la gobernanza política, desde la cual toma vida el principio de autonomía parlamentaria, (iii) la gobernanza administrativa que refiere a la responsabilidad en la eficacia y eficiencia en la administración, y finalmente, (iv) la gobernanza sistémica por medio de la cual el accionar parlamentario se encuentra profundamente hilvanado al quehacer de

los demás poderes constitucionales, tomando vida el principio de separación de poderes, como la exigencia de complementariedad entre estos.

Desde la gobernanza parlamentaria se entretejen relaciones multi-dimensionales de colaboración, coordinación y control entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dinámicas que tienden a amplificar o reducir sus capacidades de actuación desde una combinación de factores político-institucionales. Por ello, se afirma que los Parlamentos no operan en un vacío de arquitectura institucional, pues toman vida a través de sus actores, sus preferencias y cómo ellos logran articular sus objetivos, desde el cálculo estratégico del uso de los procedimientos –reglas de juego formales– y sus atenuaciones por la institucionalidad informal –las reglas culturales que determinan las relaciones de poder– (ver diagrama 4).

Diagrama 4 *Gobernanza parlamentaria y capacidad institucional*



Fuente: Elaboración propia

El diseño institucional parlamentario consiste en la creación de una forma de promover resultados en las funciones legislativas, de control y de deliberación, en un contexto de relaciones de mutua dependencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para la canalización y articulación del interés general. La ingeniería de la institucionalidad parlamentaria surge como una forma de articulación político-social para la transformación de las preferencias individuales en colectivas, es decir, la construcción racionalizada del interés colectivo bajo el dominio de un estado de Derecho en un régimen democrático, en un marco

de gobernabilidad y gobernanza parlamentaria.

La gobernanza parlamentaria descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y el quién y el cómo puede hacer uso de los mecanismos de impugnación de esas decisiones, como de aquellas otras vías alternas y complementarias para la manifestación de las interacciones público-privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.



Al entender a la gobernanza parlamentaria como el conjunto de reglas de juego y la base institucional por medio de la cual se materializan los procesos decisoriales, se debe considerar a su vez la capacidad de adaptación y flexibilidad de la misma, para ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, sin caer en tendencias arraigadas de reformismo institucional. La efectividad de la gobernanza parlamentaria se encuentra condicionada por su capacidad para producir reglas de juego formuladas con claridad y mecanismos de acceso a la información, proclives a reducir la incertidumbre del proceso decisorial. De forma tal que el diseño parlamentario tiende a ser eficaz cuando éste permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante un sistema de incentivos se controla la incertidumbre derivada de las interacciones socio-políticas.

El diseño parlamentario no elimina los conflictos de las decisiones colectivas, pero si permiten atemperarlo y manejarlo dentro de los cauces de la legalidad jurídica y

la legitimidad del interés aceptado por los actores participantes; constituyéndose además en espacios públicos que facilitan la construcción del interés colectivo. Sin embargo, el diseño no opera en el vacío, pues las interacciones externas tienden a sobrecargar sus capacidades de respuesta y de acción legislativa.

Desde la teoría de la elección racional, el diseño institucional es el resultado de los arreglos político-institucionales entre los actores con poder de decisión y aquellos con poder de veto –*veto players*– quienes realizan un cálculo estratégico de sus preferencias, teniendo conocimiento de sus objetivos, recursos y de las circunstancias que enfrentan. Por tanto, la decisión estratégica es producto del trino articulado por: *a)* los actores toman decisiones racionales con arreglo a fines, *b)* dadas sus preferencias (elemento subjetivo de la acción) y *c)* teniendo en cuenta cuáles son las restricciones en las que pueden tomar sus decisiones –elemento objetivo de la acción–¹⁵ (Martínez García, 2004).

15. Estos tres principios constituyen una teoría general de la acción, en la cual lo objetivo y lo subjetivo son relacionados, teniendo como síntesis de éstos las acciones sociales. Se entiende lo objetivo como las restricciones a la acción, mientras que lo subjetivo es constituido por las preferencias de los actores, así como la interpretación que



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

La combinación y atenuación del diseño parlamentario por el cálculo de los factores políticos es entendida como el conjunto de arreglos institucionales, que son a su vez soluciones de aprendizaje histórico, formuladas por los tomadores de decisiones para ir modelando de forma particular las estructuras del Parlamento, es decir, sus márgenes de actuación de carácter político, administrativo y financiero, quienes en su sumatoria integral se recogen el principio de separación de poderes y por resultado la capacidad de autonomía parlamentaria. De esta forma la autonomía parlamentaria, vista ahora como un arreglo político-institucional se origina de acuerdos iniciales que establecen cuerpos de restricciones e incentivos tendientes a regular las interacciones que se dan en el espacio legislativo, y en aquellas dimensiones del Ejecutivo donde

tiene responsabilidad o capacidad parlamentaria.

El diseño parlamentario existente establece parámetros para la acción, pero también puede auto-reforzarse o dificultar su sustitución, mediante los efectos de los incentivos que posee y modelan las actuaciones de los diputados. Ciertos diseños pueden producir resultados ineficientes y sobrevivir, como consecuencia de un aprendizaje de los actores mediante el uso y adaptación a las regularidades e irregularidades institucionales y sus costes de su sustitución; donde el resultado suele ser una sobre-posición de la institucionalidad informal a la formal.

Es por tanto el reglamento legislativo el factor institucional donde se contemplan el conjunto de reglas emanadas por la potestad

ellos hagan de las situaciones. Por lo tanto, las acciones son producto de la relación entre lo objetivo y lo subjetivo, producto que es mediado por la racionalidad. El trinomio acciones-preferencias-restricciones es relacionado por medio de la racionalidad, pues se supone que el agente elige entre varios cursos posibles de acción, buscando maximizar su utilidad —o bien, minimizar sus costes— sujeta a restricciones.

16. "Como ha puesto de manifiesto Manzella, respecto a la autonomía parlamentaria, la Constitución ofrece el cuadro de las atribuciones y de los principios procedimentales base, creando un espacio que pertenece al poder normativo de las Cámaras, colmar con una disciplina, correspondiente a las exigencias políticas de funcionalidad parlamentaria que debe mantenerse al interior de aquel cuadro y de aquellos principios" (Marín, 2005, p. 44).



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

auto-normativa, con la finalidad de disciplinar los procedimientos para el desarrollo de sus actividades, determinar los órganos que los conforman y las funciones asignadas al Parlamento. De forma tal que se asegura la adecuada canalización del marco competencial dado en la constitución política, por medio del cual se definen los niveles de relacionamiento entre los supremos poderes, así como hacia la administración pública o a terceros.

Cuanto menos amplia y detallada sea la regulación constitucional en materia parlamentaria, más vastos y prolongados serán los reglamentos parlamentarios, dándose entonces una relación inversa (Marín, 2005, p. 44).¹⁶ Rubén Hernández (2000, p. 50) determina que dentro del ordenamiento parlamentario, el reglamento interno constituye el instrumento técnico por

medio del cual el proceso político se convierte en un proceso jurídico, razón por la cual éste deberá de ser elástico, pues constituye el núcleo dinámico de ese ordenamiento, cuya finalidad es absorber y racionalizar las tensiones y demandas del proceso político en la arena parlamentaria.

Esas posibles tensiones y demandas señaladas por Hernández (2000) pasan por aspectos de gestión de control político y la gestión de la potestad legislativa, como también por asuntos de orden administrativo y organizacional; en cuya dinámica la construcción de la agenda parlamentaria si bien responde a reconfiguraciones de las relaciones de poder –dada la diversidad de intereses y posiciones–, conlleva a su vez implicaciones de carácter administrativo y organizacional.¹⁷ Ante una debilidad institucional y escasez de un

17. "El concepto de flexibilidad del Reglamento Interno debe combinarse con el de estabilidad, en el sentido de que éste constituye un factor de institucionalización de las fuerzas políticas que operan en el Parlamento. Lo anterior significa que el Reglamento Interno responde a exigencias permanentes en las que el ordenamiento parlamentario encuentra su razón de ser y operar. Estas exigencias se refieren, por ejemplo, a que la mayoría actúe sin impedir a las minorías desarrollar su función, y éstas, por su parte, deben desenvolverse sin usurpar los poderes funcionales de la mayoría. Otra característica importante del Reglamento Interno, derivada de su flexibilidad, es la posibilidad de que sea derogado, para casos concretos, por otros actos y comportamientos que también constituyen fuentes normativas del ordenamiento parlamentario" (Hernández, 2000, pp. 50 - 51).

adecuado sistema de incentivos y restricciones el sistema tiende a canalizar sus tensiones y conflictos principalmente por la vía informal. En situación inversa, ante una cultura política deficiente o inestable –alta fluidez y debilidad del sistema de partidos, por ejemplo–, el sistema requiere de una mayor dependencia de incentivos y restricciones formales, a efectos de asegurar la estabilidad política (Vargas & Petri, 2008).

Por ejemplo, el análisis comparado de los reglamentos de Centroamérica y República Dominicana, faculta la identificación de los modelos de organización y funcionamiento adoptados en la región. Las diferencias regionales determinan además la capacidad de flexibilidad, espontaneidad y

dinamicidad de los mismos, para concebir aquellas normas necesarias que contribuyan a la estabilidad política del Parlamento. Los reglamentos parlamentarios de la región se han caracterizado por estar inmersos en un constante proceso de reformas parciales y estructurales, que en la mayoría de los casos desembocan en una reestructuración sustancial de los mismos.¹⁸

A una mayor recurrencia de reformas reglamentarias, menor será el grado de dependencia a la estabilidad política, entendiendo por tal los arreglos políticos institucionales dados por dos o más bandadas, cuya articulación faculta la construcción de las mayorías parlamentarias necesarias para la adopción de decisiones.

18. El reformismo parlamentario se puede identificar en: a) reformas parciales, b) reformas semi-estructurales, y c) reformas estructurales. Se parte de dos supuestos de interlocución política, una disconformidad generalizada o focalizada. Si los actores políticos identifican una fuerte viabilidad y consenso político sobre una mayor cantidad de ejes temáticos optarán por una reforma estructural, y conforme la solidez de los apoyos políticos pueda irse minando irán declinando hacia reformas semi-estructurales o parciales. Por lo contrario, la disconformidad focalizada se da sobre un tema específico y el consenso político tiende a tejerse únicamente como una reforma parcial, que en ocasiones ante la falta de articulación de alianzas, es sacrificada su especialidad para ampliarse hacia una reforma semi-estructural, provocando una sumatoria de agendas e intereses. En aquellos sistemas políticos donde son más evidentes las reformas parciales –aun cuando sean significativas y generen un cambio proporcional– demuestran que los consensos políticos se dan solo sobre un elemento concreto para la creación, modificación, precisión o inclusive eliminación de una regla o conjunto específico de reglas parlamentarias.

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Entre más alto sea el nivel de tipificación temática más se incide en la ingeniería parlamentaria para asegurar la promoción de mejores niveles de estabilidad democrática; es decir, la representación y proporcionalidad de todas las fuerzas políticas reflejadas en el espectro del parlamentario. La tipificación temática destaca la capacidad del reglamento para trascender las tendencias de función legislativa a orientaciones de carácter deliberativo, como de control y fiscalización parlamentaria,

particularmente los derechos de las minorías, entre otros.

El resultado al analizar los reglamentos legislativos de la región es que la ingeniería parlamentaria desde la plataforma de los reglamentos se ha orientado por una amplia tipificación del proceso de formación de la ley, lo cual deja por resultado un absoluto desnivel en cuanto a la constitución de normas sustantivas y procedimentales que faculden el adecuado y recurrente ejercicio del control parlamentario (ver *tabla 1*).

Tabla 1
Orientación funcional de los reglamentos legislativos en Centroamérica y República Dominicana

País	Nivel de institucionalización		
	Legislación	Control parlamentario	Administración
Guatemala	++	+/-	++
Honduras	++	+/-	++
El Salvador	++	+/-	++
Nicaragua	++	+/-	+/-
Costa Rica	++	+/-	+/-
Panamá	++	+/-	++
República Dominicana (Cámara de Diputados)	++	+/-	++
República Dominicana (Senado)	++	+/-	+/-

Fuente: Elaboración propia con base en los reglamentos parlamentarios de la región



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

De la tabla N° 1 se infiere dos tendencias homogéneas en la región: a) un nivel detallado de institucionalización de la función legislativa y b) un nivel básico de institucionalización de la función de fiscalización parlamentaria. En cuanto a la función de auto administración se destacan los casos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y el caso de la cámara de Diputados de República Dominicana con niveles detallados, y en un segundo lugar, los casos de Nicaragua, Costa Rica y la cámara de Senadores de República Dominicana, con niveles básicos.

El resultado es una ingeniería parlamentaria que desde la plataforma de los reglamentos se orienta por una amplia tipificación del proceso de formación de la ley, lo cual deja por resultado un absoluto desnivel en cuanto a la constitución de normas sustantivas y procedimentales que faculden el adecuado y recurrente ejercicio del control parlamentario.

Referencias

Aguiar, F. et al (coord.) (2008) *Economía, sociedad y teoría de juegos*. Madrid: Mc Graw-Hill.

Alcántara, M. et al. (2005) *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América*

Latina. Salamanca, España: Ediciones Universidad Salamanca.

Arbós, X. & Giner, S. (1996) *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Editorial Siglo XXI,

Axelrod, R. (2003) *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Coicaud, J.(2000) *Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*. Buenos Aires: Homo Sapiens, Ediciones Rosario.

Colomer, J. (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Hall, P.A. (1986) *Governing the economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

Hernández Valle, R. (2000) *Derecho parlamentario costarricense*. San José, Costa Rica: IJSA Investigaciones Jurídicas, S.A.,

Marín Vidal, T.(2005) *Los reglamentos de las asambleas legislativas*. Madrid: Colección Monografías, Congreso de los Diputados, España.

North, D. (2005) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, United States of America: Cambridge University Press.



Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Prats, J. (1999) "Reforma del Estado y reforma parlamentaria en América Latina", en Ronny Rodríguez (ed.) *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL y Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos.

Prats, J. (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", En *Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, N° 10, Octubre. Disponible en: www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm

Ruiz R., L. (2007) *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sartori, G. (1995) *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

Vargas, Jean-Paul & Petri, Denis (2008) *Efectividad parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje



Investigación

Neurociencias, formación docente y aprendizaje

Jorge Eduardo Olivar Espinoza¹

Facultad de Humanidades / USAC

Resumen

Los cambios acelerados que se producen en la actualidad en todos los ámbitos de la vida se perciben en lo educacional, por el uso frecuente de la tecnología de la información y comunicación (TIC) y la influencia de la más novata de las ciencias, la Neurociencia. La finalidad del presente trabajo consiste en determinar cómo influye la Neurociencia en el rendimiento escolar de los estudiantes, a través de la formación docente de los profesores. Dehaene (2019) e Immordino-Yang (2017) afirman que los aprendizajes no están libres de las emociones. El estado emocional condiciona el funcionamiento del cerebro. Todas las emociones como interés, curiosidad, excitación, asombro, sorpresa, inspiración y creatividad, así como las emociones sociales (amor, solidaridad, compasión, cooperación) tienen influencia positiva en el aprendizaje. Otro tipo de emociones como el miedo, la ansiedad, la frustración, la indignación y el desconocer para que servirá el conocimiento adquirido no facilitan el aprendizaje.

Palabras clave

Neurociencia, formación docente, estado emocional, aprendizaje, rendimiento escolar.

1. Actualmente el autor es doctorando en Educación en la Escuela de Estudios de Posgrado de la Facultad de Humanidades, cuenta con pensum cerrado (2019) de la maestría en Docencia Universitaria, es licenciado en Pedagogía y Ciencias de la Educación (1992), profesor de Enseñanza Media en Pedagogía y Ciencias de la Educación (1975), todas por la Universidad de San Carlos de Guatemala.



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

Abstract

The accelerated changes that are currently taking place in all areas of life are perceived in education, due to the frequent use of information and communication technology (ICT) and the influence of the most novice of sciences, Neuroscience. The purpose of this work is to determine how Neuroscience influences the school performance of students, through teacher training of teachers. Dehaene (2019) and Immordino-Yang (2017) claim that learning is not free of emotions. The emotional state conditions the functioning of the brain. All emotions such as interest, curiosity, excitement, amazement, surprise, inspiration, and creativity, as well as social emotions (love, solidarity, compassion, cooperation) have a positive influence on learning. Other types of emotions such as fear, anxiety, frustration, indignation and not knowing what the knowledge acquired will serve do not facilitate learning.

Keywords

Neuroscience, teacher training, emotional state, learning, school performance.

Neurociencias

Muchos cambios acelerados que se producen en la actualidad en todos los ámbitos incluyen el educativo, debido al frecuente uso que se hace de la tecnología, y de los conocimientos sobre nuevas ciencias. Se revisó literatura relacionada con una de las más novatas ciencias, la denominada neurociencias, con el objetivo de vincularla con la formación docente y el aprendizaje. La finalidad del presente documento consiste en considerar si esos vínculos favorecen el aprendizaje de los estudiantes. La Neurociencia es una disciplina que agrupa muchas ciencias. Se ocupa de estudiar el funcionamiento del cerebro en los humanos. La manera en que se asimilan y se retienen los conocimientos. Los procesos que se realizan para desechar u olvidar los que no interesan.

Las neurociencias constituyen un conjunto de saberes que se enfocan en estudiar la estructura y el funcionamiento del sistema ner-

vioso, así como la interacción de los elementos del cerebro que dan origen a la conducta de los seres humanos.



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

Con la finalidad de entender cómo se origina el pensamiento, la conciencia, la interacción social, la creatividad, la percepción, el libre albedrío, la emoción, entre otros. Afirma que en ella deben confluír neurólogos, psicólogos, psiquiatras, filósofos, lingüistas, biólogos, ingenieros, físicos y matemáticos, así como también médicos, sociólogos, teólogos y una larga nómina, ya que comprender el funcionamiento cerebral compete a todos. Cumpa-Valencia (2019, p. 31)

La tarea principal de las Neurociencias consiste en intentar explicar cómo se conectan millones de células nerviosas individuales en el encéfalo para cambiar conductas y cómo, a su vez, estas células están influidas por el medio a través de los sentidos, que luego de percibir las sensaciones las transforma en emociones, pensamientos y conductas que regulan la adquisición de conocimientos.

Todo conocimiento es producto del funcionamiento del cerebro en la interacción del contexto que rodea a la persona, con los humanos primordialmente. En la actualidad nace una nueva cultura, la del pensamiento crítico, contraria a la del pensamiento mágico. Según

Mora (2016) “El profesor debe saber que cuando se enseña a un niño, lo que se hace es cambiar el cableado de su cerebro, por lo que se sufre una transformación”. Y que no es lo mismo enseñar a un niño que a un adolescente, a un adulto o a una persona de la tercera edad. De la misma manera es importante saber que los tiempos de atención tampoco son los mismos. “Hay que acortar los tiempos del foco atencional al máximo para que sea en el mínimo de tiempo la mayor capacidad de conocer” (Mora, 2016).

La emoción

Todo lo que entra al cerebro para hacerse aprendizaje, primero es filtrado y lo convierte en emoción, como un mecanismo inconsciente pero no reflejo. La emoción es una energía que mueve al mundo, abre las ventanas de la curiosidad y de la atención. No es necesario que el profesor exija atención a sus estudiantes, la atención se provoca al hacer interesante lo que se dice, (Mora, 2020). En esto puede ser muy útil incentivar la curiosidad para mantener la atención en las clases el mayor tiempo posible.

Cuando la emoción se hace consciente se transforma en sentimiento. “sin la emoción no hay tomas de decisiones correctas y por su-



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

puesto no hay aprendizaje ni memoria, porque la emoción es la energía que sostiene esos procesos” (Mora, 2020) . Es necesario que los profesores sepan que las emociones como la curiosidad, provocan interés y que ello conlleva a tiempos atencionales que pueden ser reforzados con recompensas para que el aprendizaje sea sostenido y significativo.

Según lo demuestran las investigaciones todo cerebro, no importa la edad del individuo, sufre alteraciones cuando ocurren los aprendizajes. De la Barrera y Donolo (2009, p. 4) afirman que “Las neurociencias contribuyen a una mayor comprensión, y generan respuestas a cuestiones de gran interés para los educadores...existen evidencias, según lo muestran las investigaciones de que tanto un cerebro en desarrollo como uno ya maduro se alteran estructuralmente cuando ocurren los aprendizajes. Aplicar esta disciplina a la educación puede lograr que el sistema escolar funcione de manera más eficiente y sin generar demasiado gasto.

La formación docente

Se refiere a las políticas y procedimientos planificados en el currículum para preparar profesores dentro de su quehacer pedagógico.

Se trata de adquirir conocimientos, actitudes, comportamientos y habilidades para cumplir sus labores con eficacia en el aula. Se debe propiciar una formación inicial y continua con tecnología, con conocimientos científicos más que con ideas. Esos conocimientos científicos (las neurociencias) aparecen continuamente en escena para formar a los ciudadanos del futuro. Díaz-Barriga (2002, p. 6) señala que la formación docente puede ser vista desde tres ángulos: **La conductista**, que se refiere a la enseñanza centrada en el docente. **La constructivista** enfocada al estudiante como sujeto activo, no solamente receptivo, constructor de su conocimiento, con el apoyo de sus compañeros, mediado por sus profesores y con el acompañamiento de los actores en su comunidad educativa. Y **la perspectiva crítica reflexiva** en la cual docente y estudiantes utilizan el pensamiento crítico convergente y divergente.

Sin embargo, la formación y la práctica docente (teoría y práctica) pasan por un sin número de carencias. Olivar (2022) señala que las problemáticas generalizadas que se observan en los profesores van desde el dominio incompleto de los contenidos, las prácticas ineficaces en el aula, limitados materiales didácticos disponibles, especialmente en lo referente a la



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

tecnología, uso de metodologías centradas en la enseñanza, no en el aprendizaje, escaso fomento a la interacción, evaluación no procesal, no calificar las tareas a tiempo, lo que redundará en escasa realimentación. Aunado a lo anterior el poco uso de evaluaciones alternativas como: portafolios, ensayos, monografías, cuadros resumen, cuadros sinópticos, mapas mentales y conceptuales y otras de la Web 2.0.

El desafío más serio en las debilidades presentadas con anterioridad no es de presupuesto, ni técnico, sino político. Los sindicatos de docentes de la mayoría de los países latinoamericanos agrupan a la mayor cantidad de profesores y ellos conforman un actor políticamente activo, cuyos dirigentes se oponen a la mejora educativa, argumentan exceso de trabajo para sus agremiados.

Bruns y Luque (2015) afirman que entre las principales causas que han ocasionado la problemática descrita con anterioridad se mencionan: los estándares poco exigentes para el ingreso a una carrera docente, candidatos de dudosa calidad a la hora de contratación, los salarios poco atractivos, los ascensos y la seguridad del empleo desvinculados del desempeño, liderazgo ineficiente en

las escuelas. Esto ha producido un escaso profesionalismo en el aula e ineficaces resultados educativos. ¿Qué hacer para mejorar esos inconvenientes? La formación de excelentes profesores es una de las estrategias más convenientes, pero ¿qué se entiende por excelentes profesores? ¿Cuáles deben ser los requisitos mínimos para poder figurar en la excelencia como profesor?

El profesor excelente

Debe dotar a los estudiantes de herramientas para buscar, analizar y usar de manera adecuada infinita cantidad de información que está disponible en las redes. En el nuevo paradigma educativo los profesores deben ayudar a que los estudiantes desarrollen competencias en una amplia cantidad de ciencias inmersas en una economía global, fomentar el pensamiento crítico, la resolución de problemas cotidianos, capacidad para el trabajo colaborativo en distintos entornos, adaptación al cambio continuo, y capacidad para dominar y agregar nuevos conocimientos, formar capacidades para las cambiantes demandas del empleo a lo largo de sus vidas. Además, reinventarse, tratar de conocer bien a sus estudiantes, ser el profesor que guía, que facilita, que brinda tutorías, que se centra más en el

proceso de aprendizaje, que coadyuva en el desarrollo comunitario del entorno escolar, que interactúa con los padres de familia.

Para mejorar la práctica docente de los profesores, se deben tomar en cuenta tres factores: reclutar, capacitar y utilizar incentivos económicos para los mejores profesores. En los países desarrollados cuyo ranking mundial en educación ha sido de los primeros lugares, han logrado mejorar los salarios de tal manera que atraen a los mejores estudiantes, sabido que al graduarse serán contratados de inmediato con un salario igual o mejor que el de otras profesiones.

Para que los profesores pasen de buenos a excelentes, es necesario atraer las personas de mayor talento hacia la enseñanza, para estudiar la carrera magisterial. Bruns y Luque (2015) señalan que las mejores motivaciones para atraer a los jóvenes talentosos se pueden resumir en: exclusiva selectividad en el ingreso a la formación docente. Incrementar la calidad de esa formación tanto inicial como continua (incrementar el perfil del formador de formadores). Lograr equilibrio en la demanda y oferta de profesores para asegurarles empleo a todos. Una vez contratados proponer incentivos económi-

cos (mejorar salarios y estructura salarial).

El profesor exitoso siempre procura cautivar la atención de los estudiantes, los profesores deben permanecer atentos con la atención de sus estudiantes. Guiar la atención hacia el objeto que interesa. Utilizar estrategias didácticas y pedagógicas del aprendizaje activo. Crear un clima afectivo en el aula y lo más importante compartir la atención con los estudiantes a través de señales, como el contacto visual entre ambos, verlos cuando se habla o cuando se les interroga. Los profesores que hacen eficaz el aprendizaje anteponen la atención concentrada en el aula en lugar de demasiadas tareas.

El aprendizaje

Es la internalización de nuevos conocimientos, los cuales se traducen en nuevas conductas en el ser humano. Se parte de experiencias previas, con el fin de conseguir adaptarse al entorno físico y social en el que se desenvuelve. Algunos autores lo conciben como un cambio de conducta, que tiene lugar como resultado de la práctica. Según Ausubel (1976) el aprendizaje significativo consiste en conciliar los nuevos conocimientos con los que el estudiante ya sabe, ese co-



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

nocimiento debe estar disponible para utilizarse cuando se presente la ocasión. Para retener de manera permanente lo que se aprende es necesario unificar en el aula factores cognoscitivos, afectivos y sociales.

El aprendizaje se fortalece en la escuela, a través de metodologías activas, para facilitar el aprendizaje el profesor debe conocer bien a sus estudiantes. Eso le orientará al trato con cada persona, lo cual estimula la confianza en dos vías. Es importante además motivar la curiosidad en los estudiantes. Según Bruns y Luque (2015, p. 98) “La magia de la educación —la transformación de los insumos escolares en resultados de aprendizaje— tiene lugar en el aula”. De hecho, el manejo del aula con un clima afectivo y propiciar en los estudiantes su compromiso de atención para mejorar su aprendizaje, solo se puede realizar con esa interacción horizontal de profesor a estudiante en la microenseñanza en el aula. Es importante hacerles saber a los estudiantes que en el proceso de enseñanza aprendizaje todos aprenden.

Por otro lado, el estudiante debe saber que dentro de sus compromisos principales están: aprender a prestar atención, evitar la distracción, concentrarse en cada ac-

tividad que se realice y tomar en cuenta que el cerebro no está diseñado para atender más de una cosa, pues, existe evidencia que en la primera actividad se puede trabajar normal, pero en la segunda se vuelve lento y puede cometer errores.

¿Cómo combinar las neurociencias con la formación docente para lograr influenciar el aprendizaje?

Conocer las diferencias y las similitudes entre la educación y las neurociencias posibilitan una fundamentación común necesaria para una ciencia integrada de la educación, el cerebro, la mente y el aprendizaje. Según Dehaene (2019, p. 201) “los cuatro pilares del aprendizaje con los que la educación fortalece las capacidades del cerebro humano son: la atención, el compromiso activo, la revisión o feedback a partir del error y la consolidación”.

La atención

Para que el aprendizaje sea exitoso es imprescindible poner atención. Eso implica estar alerta y concentrado, porque la alerta adapta la vigilancia de los neuromoduladores como la serotonina, la acetil-

colina y la dopamina, las cuales fuerzan al cerebro a aprender. Dehaene (2019, p. 203) define la atención como “un conjunto de mecanismos mediante los cuales el cerebro selecciona una información, la amplifica, la canaliza y la profundiza”. La concentración amplifica el objeto de interés que el cerebro focaliza, dirige la atención solo al objeto que le interesa conocer, volviéndose ciego a otros estímulos. Por supuesto que ese interés tiene que ver con el gusto y el placer (emociones) que el estudiante percibe en el proceso de aprendizaje. La alerta mejora la atención cuando va acompañada de recompensas, eso hace que el aprendizaje sea revestido de una enorme eficacia.

El compromiso activo del estudiante

Es el segundo pilar del aprendizaje que menciona Dehaene (2019, p. 235) hace referencia a que los estudiantes deben asumir un papel proactivo. El profesor los guiará a través de estrategias y técnicas didácticas que los mantengan siempre ocupados, por ejemplo: trabajo colaborativo con grupos pequeños (tres es el número mágico). Interactuar con los estudiantes a través de preguntas que no se puedan contestar con un sí o un no, sino que fomenten el pensa-

miento convergente y divergente, con el ánimo de propiciar discusiones donde participen todos. Brindarles confianza a los más tímidos, para que participen a través de estímulos.

El ingrediente principal del compromiso activo es la curiosidad, el deseo de aprender. Dehaene (2019) afirma que existen evidencias que revelan que un organismo pasivo no aprende. Trabajar con compromiso activo implica que el estudiante esté a gusto en la clase, que sienta pasión por lo que aprende, el profesor deberá otorgarle cierta autonomía, utilizar una pedagogía explícita con materiales didácticos estimulantes. El profesor debe guiar y mantener en el estudiante esa curiosidad latente. Saber qué y cuánto se sabe también estimula la curiosidad, eso implica mantener informados a los estudiantes de sus logros, el profesor debe devolver tareas, ejercicios y cualquier tipo de evaluación lo más pronto posible.

Los pedagogos Samuel (2021) y Fulbrights (2018) afirman que en la actualidad es imperioso crear entornos de aprendizaje a prueba tanto de estudiantes como de profesores y modelos pedagógicos y evaluativos, es decir, no importa donde y cuando se implementen las técnicas y actividades, lo im-



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

portante es que siempre sean bien recibidas, por ejemplo: propiciar un clima del aula afectivo y condescendiente, eso es fácil implementar y sin ningún costo.

Tanto estudiantes como docentes experimentan y sienten diferentes emociones en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Dichas sensaciones influyen en su forma de pensar y de conducirse. Todas las emociones como interés, curiosidad, excitación, asombro, sorpresa, inspiración y creatividad, así como las emociones sociales (amor, solidaridad, compasión, cooperación) tienen influencia positiva en el aprendizaje. Otro tipo de emociones como el miedo, la ansiedad, la frustración, la indignación y el desconocer para que servirá el conocimiento adquirido tiene implicaciones negativas en el aprendizaje. Según Immordino-Yang (2017, p. 20)

Es literalmente neurobiológicamente imposible construir recuerdos, involucrarse en pensamientos complejos o tomar decisiones significativas sin emoción. Y después de todo, esto tiene sentido: el cerebro es un tejido metabólico muy caro y la evolución impediría desperdiciar energía

y oxígeno pensando en cosas que no nos importan.

Aprender para comprender

Es lo mejor que debe promoverse en las aulas. El profesor debe esforzarse por mejorar la calidad en el aprendizaje más que la cantidad de contenidos a desarrollar. Para lograr el éxito es necesario que el aprendizaje se centre en el estudiante, hacerles saber que al final de una unidad o un curso ellos pueden demostrar un mejor nivel de comprensión de los temas en lugar de cantidad de contenidos memorizados.

Para mejorar el aprendizaje activo en el aula es importante poner en práctica algunas actividades puntuales. Según Samuel (2021) y Fulbrights (2018): dejar libres las fechas de entrega de los trabajos, no presionarlos demasiado (eso evita el estrés en los estudiantes). Conocer bien a los estudiantes. Permitir que cumplan con múltiples e ilimitados intentos en las entregas, eso incrementa la exploración y lo obliga a repasar varias veces sus trabajos para mejorarlos. Al final de cada unidad o curso debe explorarse de manera individual cuánto aprendieron y si son capaces de ponerlo en prácti-

Jorge Eduardo Olivares Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

ca. El profesor debe apoyarse en trabajos grupales, así como en la heteroevaluación, autoevaluación y coevaluación. Incrementar la interacción en el aula es otro factor muy importante en el aprendizaje.

El profesor por su parte también deberá asumir un compromiso activo con mucha responsabilidad porque el aprendizaje activo del estudiante le genera más trabajo, se ve obligado a revisar varias veces las tareas y brindarles tutorías individuales sobre lo que puede mejorar, esa actividad de ambos es fructífera cuando se devuelven los trabajos revisados a tiempo con la finalidad de dar otras oportunidades para mejorarlos. Mantener los registros del progreso de los estudiantes e informarles continuamente de su avance. Su mayor compromiso debe ser mejorar su perfil a través de formación docente continua, eso debe estar vinculado con estímulos económicos ganados por méritos.

La revisión o *feedback*

Es el tercer pilar del aprendizaje. Dehaene (2019, p. 258) se refiere a que errar es productivo y realimentar a tiempo garantiza la eficacia en el aprendizaje. Lograr un buen *feedback* equivale a corregir de manera amable los errores detectados, los comentarios

devueltos a los estudiantes sobre cómo mejorar, deben evitar críticas destructivas o estigmatización, no deben visualizarse como castigo o sanción sino como ayuda para mejorar el aprendizaje. Los comentarios deben ser por lo tanto bien intencionados con directrices específicas para enmendar errores. Dehaene (2019) encontró evidencias en los metaanálisis realizados por el australiano John Hattie donde se demuestra que la calidad de los comentarios que reciben los estudiantes en sus trabajos es determinante en su éxito académico. Dehaene (2019, p. 274) “los profesores no están allí para darles miedo, sino para ayudarlos a vencer el miedo de aprender”.

La regla de oro para el aprendizaje consiste en planificar a intervalos, distribuir los periodos de aprendizaje en lugar de acumularlos, si se dispone de tiempo para aprender algo; es mejor segmentar las lecciones que aprender todo junto en un bloque. El tiempo más eficaz entre dos repeticiones de la misma lección es de veinticuatro horas. Sin embargo, Hal Pashler citado por Dehaene (2019) demostró que el intervalo óptimo depende del tiempo que se desee retener el conocimiento en la memoria. La repetición de una lección semanas después de la primera triplica



Jorge Eduardo Olivares Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

la cantidad de elementos que se recuerdan meses más tarde. Si se quiere almacenar el mayor tiempo posible los conocimientos, lo ideal es revisar las lecciones todos los días, revisar o repasar a la semana, después al cabo de un mes y de todo un año. Estas tareas se pueden implementar a través de la elaboración de portafolios, porque se obliga al estudiante a repasar todo el curso en una evaluación final.

La consolidación

Es el cuarto pilar del aprendizaje, uno de los más importantes. En primer lugar, porque logra que los conocimientos prolonguen su estadía en el cerebro. Hace que el aprendizaje sea significativo. En segundo plano porque la consolidación libera espacios de la corteza cerebral, cuando traslada del área consciente a la inconsciente los aprendizajes, los automatiza, eso permite que los conocimientos se utilicen en la vida cotidiana para resolver los problemas que se presentan en sus entornos rutinarios.

Existen varios factores que influyen en la consolidación. Dehaene (2019) señala como los más importantes: aprendizaje a intervalos, repetición constante y cada

cierto tiempo, sueño no menor a ocho horas y con espacios de profundidad. En relación con el aprendizaje a intervalos es importante mencionar que es fructífero no proporcionar todo el contenido de un tema o unidad didáctica de una sola vez, sino dividirlo en varios bloques que se puedan asimilar en el día.

Las neurociencias han hecho uso de los descubrimientos sucedidos en los últimos treinta años. Confirma que el sueño no es solo un período de inactividad o descanso placentero, ni solo limpieza de los desechos que las neuronas acumularon en el día durante la vigilia. Más que eso, el cerebro repasa mientras dormimos, los acontecimientos importantes registrados en el día. Poco a poco los traslada a compartimentos más eficaces y duraderos de la memoria. En estudios realizados se ha comprobado que el aprendizaje que se obtiene por las mañanas no es tan permanente como el de las noches, principalmente previo al sueño. Todo esto se puede interpretar en que dormir nos impide olvidar y la intensidad del aprendizaje varía en función de la duración del sueño y sobre todo de su profundidad.

Las neuroimágenes del cerebro humano muestran que durante



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

el sueño se reactivan los circuitos utilizados en el transcurso de la jornada, todos esos resultados sugieren que el sueño facilita la consolidación y la automatización. El cerebro dispone de mecanismos de automatización, pasa de una etapa lenta, consciente y laboriosa a un funcionamiento rápido, inconsciente y automático; compila las operaciones periódicas rutinarias y las transfiere a otras regiones del cerebro, fuera del área consciente, libera espacios de la corteza cerebral, los cuales quedan disponibles para recibir otros conocimientos. Un ejemplo claro sucede cuando se aprende a conducir automóvil, los movimientos al principio son lentos y con tendencia al error, posteriormente se automatizan.

Otro fenómeno que sucede durante la noche consiste en que en el sueño hay aceleración de descargas neuronales que comprimen la información. Dehaene (2019, p. 296) señala que la información se agrupa, se sintetiza, se comprime y “convierte la información bruta en conocimientos útiles y explotables”. El máximo rendimiento puede ocurrir si se duerme de inmediato después del aprendizaje. En educación basta con mejorar la duración y la calidad del sueño,

como una intervención efectiva para todos los estudiantes, ya que el cerebro regula su necesidad de dormir, según la cantidad de estímulos nuevos que conoció durante la jornada.

El sueño en los adolescentes

En el caso de los adolescentes, su horario de sueño cambia por la serie de cambios hormonales que experimenta, se duermen demasiado tarde y por lo mismo les cuesta salir de la cama al otro día. Para ellos es importante cambiar horarios de entrada a la jornada educativa, con una o dos horas de retraso, eso ayudaría bastante a evitar que lleguen con sueño pues dormirían mejor; el ausentismo se reduce, su atención en clase aumenta con mejor concentración y su rendimiento escolar mejora. Por lo que el sueño se caracteriza como ingrediente de éxito.

Cuando se logre integrar las teorías de las neurociencias en el currículo de la formación docente de todos los niveles, con preferencia en pregrado y grado se obtendrá como resultado profesores excelentes. La mejora de la calidad en la práctica docente será evidente y eso redundará en una mejora en el aprendizaje.



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

La formación tiene que ser uniforme en el país, no debería haber diferencias tan enormes como las hay. Los docentes tienen que egresar formados con excelencia, salir como en algunos países, con varios años de práctica, es decir, salir hecho con teoría y práctica necesaria, debe ser una profesión de las más importantes y a la que más gente aspire, que tenga el estatus social que debe tener.

Conclusiones

Las neurociencias cumplen un rol importante en la educación. Son un aporte fundamental en la formación docente y la planificación educativa. Esta ciencia es tan importante en el que hacer pedagógico, que debiera incluirse en todos los niveles educativos.

Los profesores que hacen eficaz el aprendizaje anteponen la atención concentrada en el aula en lugar de demasiadas tareas, los profesores deben preocuparse más del aprendizaje que llenar de contenidos a los estudiantes.

Los profesores en servicio deben hacer su mejor esfuerzo para cumplir con una labor eficiente en sus aulas y en sus contextos para recuperar la credibilidad con los

padres de familia y la sociedad en general, la cual han perdido debido a varias circunstancias que van desde lo técnico, su formación inicial y en servicio hasta lo político que es manejado por los sindicatos de educación existentes en casi todos los países latinoamericanos.

No hay buenos ni malos estudiantes, todos aumentan su cociente intelectual con los aprendizajes obtenidos durante cada ciclo lectivo. A los estudiantes se les facilita el aprendizaje cuando estudian con agrado, sin ser obligados o presionados, si les gusta lo que estudian hay complacencia y pueden esforzarse y apasionarse al máximo por aprender más cada día, eso ayuda a que los aprendizajes queden en la memoria por mucho tiempo y estén listos para ponerlos en práctica en la solución de problemas.

El estado emocional condiciona el funcionamiento del cerebro. El estrés y el miedo no facilitan el aprendizaje, por eso es importante crear un clima afectivo en el aula y emplear diferentes recursos para presentar la información de forma atractiva.

El excelente profesor debe generar diferentes emociones positivas en



Jorge Eduardo Olivar Espinoza ◀ Neurociencias, formación docente y aprendizaje

el aula, con el fin de motivar y facilitar el aprendizaje del alumnado, entre ellas se pueden mencionar: el suspenso, la intriga, la curiosidad, lo novedoso, la sorpresa, la pasión, la compasión, la empatía, la confianza, la recompensa, alcanzar objetivos, el descubrimiento, la competición, la superación de obstáculos, los logros, la satisfacción, la sensación de avanzar. Todos esos sentimientos producen placer y gusto, lo cual facilita un aprendizaje superior.

Referencias

- Bruns y Luque. (2015). *Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. doi:www.worldbank.org
- Cumpa-Valencia, M. (2019). Usos y abusos del término neurociencias: una revisión sistemática en revistas indexadas Scielo. *Revista ConCiencia EPG*, 4(1), 30-67. doi:https://doi.org/10.32654/CONCIENCIA EPG.4-1.3
- De la Barrera y Donolo. (2009). Neurociencias y su importancia en contextos de aprendizaje. *Revista digital universitaria*. doi:https://www.revista.unam.mx/vol.10/num4/art20/int20.htm
- Dehaene, S. (2019). *¿Qué es aprender? ¿Cómo aprendemos? Los cuatro pilares con los que la educación puede potenciar los talentos de nuestro cerebro*. Siglo veintiuno Editores. doi:https://www.sigloxxieditores.com.ar
- Díaz, D. a. (2016). La importancia de las Neurociencias de la Educación. doi:http://www.diaadia.com.ar/tus-hijos/la-importancia-de-las-neurociencias-en-la-educación
- Díaz-Barriga, F. (2002). *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*. México, D.F.: McGraw-Hill. Interamericana editores.
- Fulbrights, S. (2018). Aprendizaje activo en el aula. *Faculty Focus*. doi:https://www.facultyfocus.com
- Immordino-Yang, M. (2017). *Emociones, aprendizaje y el cerebro: explorando las implicaciones de la Neurociencia afectiva en educación*. Buenos Aires, Argentina: Aique Grupo Editor.
- Mora, F. (20 de mayo de 2016). Neuroeducación. Recuperado el 30 de marzo de 2022, de https://www.youtube.com/watch?v=T1Q5yho2gTc
- Mora, F. (30 de marzo de 2020). Cerebro, Emoción y Educación.
- Olivar, J. (2022). *Modelos evaluativos utilizados por docentes en la facultad de humanidades. Universidad de San Carlos de Guatemala*. Escuintla, Guatemala.
- Samuel, M. (2021). Enseñando y aprendiendo. Un enfoque integrador para la comprensión y el aprendizaje de los estudiantes. *Faculty Focus*. doi:https://www.facultyfocus.com



Entorno

Costa Rica: Chaves comienza prometiendo valentía y pidiendo paciencia¹

Álvaro Murillo

Semanario Universidad

El gobierno del economista Rodrigo Chaves Robles y su equipo de colaboradores recién armado comenzó el domingo [8 de mayo de 2022] el cuatrienio que debería marcar un antes y un después en la vida de los costarricenses, si se cumple la promesa que el nuevo mandatario lanzó en su discurso en el que repitió las palabras “pueblo”, “cambio”, “valentía” y “Dios”, además de señalamientos que repitieron las líneas duras de la campaña electoral.

En el parco acto de juramento formal, en la sede de la Asamblea Legislativa que resultará clave para muchas de las propuestas del gobierno, Chaves dejó claro su afán de “reconstruir” al país y trabajar por el “rescate” de la democracia, aunque las primeras dos jornadas en funciones las marcaron los titubeos con las decisiones iniciales y la petición de paciencia mientras se acomoda el nuevo equipo.

“Hoy les digo que la idea que nos quieren vender de una casa ordenada se esfuma ante la realidad del país. ¡La realidad es muy distinta y es una realidad que nos resulta innegable! Por más que algunos quieran continuar estafándonos (...) No solo vamos a ordenar la casa. ¡La vamos a reconstruir!”.

Desdeñando la idea de ingobernabilidad del país y reiterando

1. Publicado el 11 de mayo de 2022 por Semanario Universidad, de Costa Rica. El original puede leerse en <https://semanariouniversidad.com/pais/el-cambio-de-chaves-comienza-prometiendo-valentia-y-pidiendo-paciencia/>

que se acabarán las políticas públicas injustas, Chaves se colocó finalmente la banda presidencial y sustituyó a Carlos Alvarado, que a tres metros de él le escuchó contradecirlo con aquello de la “casa ordenada” y prometer que no solo trabajará por estabilizar al país, sino para “reconstruirlo”, como a un edificio destruido.

Esa obra debía empezar desde el minuto uno, con la celebración de la primera sesión del Consejo de Gobierno con el total de ministros y viceministros recién conocidos, pero con el mandato de “disciplina estratégica” que ha reiterado Chaves como mensaje de prohibición a los jefes para actuar con objetivos distintos o de maneras distintas de lo que decida el Gobierno bajo el liderazgo del mandatario.

En el escenario está el desempleo crítico y el salto en el costo de la vida que golpea sobre todo a los que ya estaban golpeados, pero las primeras decisiones se enfocaron en otro tipo de emergencias: la pandemia de COVID-19 con sus medidas sanitarias y el ataque informático a las plataformas estatales registrado desde tres semanas atrás. Fue entonces cuando Chaves aterrizó algo que ya se veía anunciado: el retiro de la

obligatoriedad de las mascarillas y de las sanciones para funcionarios estatales no vacunados.

¿Decretos?

○ al menos eso fue lo que anunció, porque los decretos “firmados” (según un escueto comunicado de prensa emitido en la tarde del domingo) no fueron divulgados a la prensa ni en las cuentas de redes sociales institucionales del mandatario ni ninguno de sus colaboradores. 48 horas después tampoco se habían publicado en el diario oficial *La Gaceta* ni explicados por parte de la ministra de Salud, Joselyn Chacón, quien el 22 de abril había dicho que mantendría la obligatoriedad de las mascarillas por un tiempo más.

La ministra de Presidencia, Natalia Díaz, accedió a hablar con periodistas durante cinco minutos antes de que Chaves llegara por primera vez a su despacho presidencial. Ahí ella admitió que habían tenido contratiempos y por un “asunto administrativo” no se han podido tramitar ni divulgar. Eso hacía imposible conocer los “considerandos” y justificaciones de la decisión que anunció Chaves el domingo, o si consultó antes a los expertos o a la Comisión Nacional de Vacunación, como la misma

ministra Chacón había considerado indispensable en declaraciones dos semanas atrás.

Chaves no dio declaraciones a la prensa en sus primeras dos jornadas. Díaz explicó el lunes que la ministra Chacón explicaría todo el martes y la ministra de Comunicación, Patricia Navarro, pidió a los periodistas “paciencia” y comprensión por ser apenas las primeras horas, ya que no tenían las herramientas o posibilidades de dar el contenido de los decretos, pues además esperaban criterio de los expertos legales.

Esto lo dijo Navarro en una reunión informal con periodistas que dan cobertura a la Presidencia, quienes le señalaron la falta de información. Navarro dijo comprender la premura y tener el afán de ser transparentes, pero insistió en pedir “paciencia” y “respeto”, como ya lo había hecho antes en un chat con reporteros. Después vendrían las breves declaraciones de Díaz, el recibimiento a Chaves y la petición a los periodistas para desalojar de inmediato la Casa Presidencial.

Al cierre de esta edición, 6 p.m. del martes 10 de mayo, la cuenta de Twitter de Chaves no había publicado nada desde el 24 de

abril (una felicitación al presidente de Francia por su reelección), la de Casa Presidencial tenía solo el comunicado ambiguo emitido el domingo a las 3:16 p.m., mientras que en Facebook solo había un contenido también del domingo sobre “tres decretos ejecutivos importantes”, con fotografías de los jefes firmando algo cuyo contenido no se divulgó.

Pese a la falta de información, el anuncio hecho por Chaves despertó preocupación en gremios médicos por la posibilidad de que el retiro de la mascarilla obligatoria en sitios de acceso público aumente el peligro de aceleración de una nueva ola pandémica que ya se asoma en el país. Mientras tanto, el Ministerio de Salud no se pronunciaba y el vocero de la Comisión de Vacunación decía a la prensa que no podía emitir comentarios; no podía confirmar ni descartar que haya sido consultada por Chaves antes de anunciar los decretos.

Lo que sí se publicó en La Gaceta fue la lista de ministros y viceministros, aunque con un “error material”, como se señaló luego en un comunicado del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), pues apareció la presidenta de esta entidad Adilia Caravaca como ministra

sin cartera, cuando este cargo lo ocupará Cindy Tatiana Quesada, designada así después de que se advirtió que carecía de requisitos para dirigir esa institución.

¿Y los proyectos de ley?

Tampoco hubo en los primeros dos días claridad sobre los proyectos de ley que impulsaría Chaves desde un principio para aprovechar que el Ejecutivo tiene el control de la agenda legislativa durante mayo, junio y julio.

Presidencia no había emitido en sus primeras 48 horas ninguna información sobre proyectos, pero sí lo hizo el despacho de la diputada Pilar Cisneros, la jefa de la bancada oficialista del Partido Progreso Social Democrático (PPSD), aunque con poca certeza también. Al final no hubo convocatoria de proyectos para las primeras dos sesiones de los diputados durante la administración Chaves Robles.

“Ofrezco las disculpas del caso por la carrera, pero ustedes tienen que comprender que recién iniciado el gobierno y a pocas horas de haber asumido el poder es bastante difícil tener una agenda robusta de proyectos”, dijo en plenario

Cisneros, rostro símbolo del movimiento que llevó al PPSD con Chaves a entrar de manera sorpresiva a la segunda ronda del 3 de abril y ganarla sobre el Partido Liberación Nacional (PLN).

Al final, la sesión plenaria del lunes no llegó ni a una hora y media, y la del martes, menos de una hora. Poco había para hacer, criticaron diputados opositores.

Se espera la pronta llegada de un proyecto para reducir los órganos desconcentrados en sectores como Cultura y Salud, expediente que viene del cuatrienio pasado, pero también una reforma legal que reduciría trámites al obligar a las instituciones a compartir la información requerida para distintos procedimientos, sin que los usuarios tengan que estar pidiéndola en unas entidades para entregarla a otras, como había explicado el vicepresidente Stephan Brunner.

También estaban en valoración, pero para encauzarse por vía de decretos, el anunciado retiro del precio mínimo para el arroz, para abaratarlo a la ciudadanía, y de la homologación de agroquímicos, para mejorar el acceso y reducir la contaminación en el uso de esos productos.

Instrucciones a los autores

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que se deben tomar en cuenta para publicar en la *Revista Análisis de la Realidad Nacional*.

ABRIR

USAC TRICENTENARIA
IPNUSAC

Propuesta - Incidencia - Bien Común

CONVOCA A
ESCRIBIR EN: Revista
Análisis de la
Realidad Nacional

latindex
En Catálogo

Consulte normas para publicar

www.
ipn.usac
.edu.gt

ipnusac
@gmail.com

f IPNUSAC
t ipn_usac



Periodicidad quincenal,
1 al 15 de mayo de 2022

latindex

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

Versión Digital:

[www.
ipn.usac
.edu.gt](http://www.ipn.usac.edu.gt)

Síguenos

