

Revista **Análisis** de la Realidad Nacional

ISSN 2227-9113

Propuesta

Incidencia

Bien común

La movilización más grande de la historia
El consenso más amplio

El derrumbe

Modernización y reforma de la administración
pública en la descentralización

Análisis de la oferta electoral en salud

Caryl Alonso - Edgar Pape - Carlos Alvarado
Adrián Chávez - Carlos Sarti - Sergio Morales
Jordán Rodas - Marco Fonseca - Ruth Sosa
Juan Pablo Muñoz Elías - Escuela de Historia USAC

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Índice

Editorial



La movilización más grande de la historia
El consenso más amplio
IPNUSAC..... 7

Análisis de coyuntura



El derrumbe
IPNUSAC..... 10

Bitácora



Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC..... 13

Perspectiva

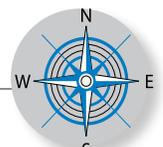


Modernización y reforma de la administración pública
en la descentralización
Caryl Alonso Jiménez, Ph.D.
Profesor universitario y consultor en políticas y gestión pública 14

Análisis de la oferta electoral en salud
Adrian Chávez
Área de Salud y Seguridad Social / IPNUSAC 32

El sistema tributario: estructura y composición
Edgar Pape
Economista USAC. Doctor en tributación, Universidad Galileo..... 47

Contrapunto



Aproximación a los escenarios profundos de la crisis política
Carlos Alberto Sarti Castañeda
Antropólogo Social y Politólogo, Director de la Fundación PROPAZ..... 91

El sufragio universal y sus barreras en Guatemala
Sergio Fernando Morales Alvarado
Director del Instituto de Derechos Humanos
de la Universidad de San Carlos de Guatemala..... 103

¿Hacia donde va Guatemala?

Jordán Rodas Andrade

Vicepresidente de la Junta directiva del Colegio

de Abogados y Notarios de Guatemala 129

Hacia el partido de la Refundación:

Notas para un proyecto posible (II)

Marco Fonseca

Doctor en Filosofía Política y Estudios Latinoamericanos, York University

Profesor adjunto en el Departamento de Estudios Internacionales

Glendon College, York University..... 133

Actualidad



El papel de la USAC en la Plataforma Nacional para la reforma del Estado

Redacción / Revista Análisis de la Realidad Nacional / IPNUSAC 162

IPNUSAC, participó en Paro Nacional #27A

Rina Monroy, Comunicadora IPNUSAC..... 165

Propuesta



Despertar Ciudadano

Carlos Alvarado, Rector de la USAC 171

Respaldan protestas ciudadanas

Plataforma Nacional para la Reforma del Estado

La Plataforma Nacional para la Reforma del Estado 177

Abril de 2015: ¿El despertar de las capas medias?

Juan Pablo Muñoz Elías

Boletín No 1 de la Escuela de Historia 180

Investigación



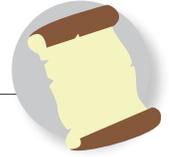
Seguimiento a graduados, ¿para qué?

Escuela de Química Farmacéutica, de la universidad estatal
de Guatemala, en proceso de autoevaluación.

Sosa López, Ruth Noemi

Maestría en Docencia Universitaria en la Facultad de Humanidades, USAC 196

Legado



El Choteadero Chapín
Cuscun Gourmet
Saúl Guerra Gutiérrez
Campesino artesano de las letras. Ingeniero Agrónomo
Candidato a la Maestría en Investigación, FAHUSAC 211

Hoy hace ocho el IPNUSAC...
Saúl Guerra Gutiérrez
Campesino artesano de las letras. Ingeniero Agrónomo
Candidato a la Maestría en Investigación, FAHUSAC 216

Horizontes



Horizontes 219

Instrucciones a los autores 220

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital con periodicidad quincenal del Instituto 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)

Carlos Guillermo Alvarado Cerezo
Rector

Carlos Enrique Camey Rodas
Secretario General

Director de la Revista

Edgar Gutiérrez
Coordinador General IPNUSAC

Consejo Editorial

Mario Rodríguez
Jefe División de Educación IPNUSAC

Luis Leal
Jefe División de Innovación Científico Tecnológica IPNUSAC

Edgar Celada Q.
Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

Diego Montenegro
Abogado y Notario, Secretario Adjunto USAC

Maynor Amézquita,
Maestro en Comunicación y Periodista

Consejo Asesor Internacional

Alfredo Forti
Internacionalista

Jorge Nieto Montesinos
Sociólogo

Francisco Goldman
Escritor y Periodista

Editora

Rina Monroy
Comunicadora IPNUSAC

Co-Editor

Edgar Celada Q.
Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

Jefa Biblioteca Central USAC

Magaly Portillo
Licenciada en Ciencias Psicológicas

Bibliotecólogas

Yolanda Santizo
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Dora María Cardoza Meza
Bibliotecóloga ERIS-USAC

Coordinadora administrativa y financiera

Diana Herrera

Apoyo Estadístico y digital

Jacqueline Rodríguez

Distribución

Vilma Peláez de Castillo

Medios digitales

Luis Assardo

Traducción

Sindy Sosa
Estudiante de la Escuela de Ciencias Lingüísticas USAC

Fotos de portada

Facebook, autor desconocido

Diseño Gráfico

Rosario González



Editorial

7

La movilización más grande de la historia

El consenso más amplio

IPNUSAC

El jueves 27 de agosto pasará a la historia como la movilización de masas más amplia de la historia contemporánea, además de la del mayor consenso. Fue otra vez una y varias movilizaciones. La más grande ocurrió en la capital de Guatemala entre las 12 de la mañana y 3 de la tarde, cuando confluyeron en la Plaza de la Constitución más de 100 mil personas; pero antes, visiblemente a partir de las 9 a.m., y después, pasadas las 21 horas la gente seguía entrando y saliendo, lanzando gritos, entonando el Himno Nacional, repitiendo consignas de “renuncia” Otto Pérez.

Todo empezó con las movilizaciones organizadas en varios departamentos desde el martes 25 y el miércoles 26 por la Asamblea Social y Popular, y continuó el jueves. El Consejo Superior Universitario había decidido una semana antes una marcha desde

el campus central de la USAC hasta la Plaza, y muchas más Universidades y organizaciones sociales también organizaron movilizaciones. Llegaron poblaciones de varios departamentos y municipios de Guatemala. Eran entonces, estudiantes (al menos 35 mil de la USAC), profesores, trabajadores, campesinos, organizaciones comunitarias, pobladores, jubilados, niños, amas de casa y profesionistas. Progresivamente se fueron uniendo, de manera espontánea, empresas pequeñas y medianas, y empresas grandes, corporaciones emblemáticas que en más de un siglo de actividades jamás pararon su producción.

No solo fue el número sin precedentes de la movilización, sino también el amplísimo abanico social que convergió en las calles ese día. El Cacif no había llamado a paro a sus cámaras afiliadas, fueron las empresas las que espontáneamente decidieron parar. A media mañana la Cámara de Comercio alentó mediante un comunicado a sus afiliados a colaborar con sus trabajadores que quisieran salir a manifestar su repudio a la impunidad del presidente Otto Pérez Molina ante los señalamientos penales del MP y la CICIG. Así que de la movilización se pasó al paro: un paro económico y una movilización masiva, por demás pacífica y ordenada, incluso sorteando provocaciones de gente encapuchada y con bates en la Avenida Bolívar.

El pueblo de Guatemala hizo de esta jornada del 27 de agosto una lección de civismo y democracia que los medios de prensa en todo el mundo reflejaron y reconocieron en titulares y fotografías. Pero los gobernantes, para variar, no estuvieron a la altura. El Congreso entró de nuevamente en su juego de entretenimiento y rompió quórum antes de que las masas inundaran el Centro de la ciudad. En vez de votar el antejudio ya conocido y aprobado en contra del presidente Pérez, decidió integrar otra Comisión Pesquisadora, sin plazo para conocer el antejudio. Pérez Molina indolente siguió repitiendo que no renunciaría, a pesar de que 150 mil personas se lo exigían en la ciudad y al final de ese día, en total, en toda la República, un cuarto de millón de

guatemaltecos, más 12 millones de mensajes en las redes sociales. Pérez repitió su consabido discurso de que se someterá al antejuicio, confiado en las garantías de su aliado y único sostén, Manuel Baldizón. Pero la fuerza de la manifestación del jueves movió a más instituciones y personalidades al día siguiente, hasta que fue prácticamente consenso de todas las instituciones del Estado (menos del Congreso) de que el mandatario debía renunciar. Días antes su gabinete se había desgranado. Bajo esa presión la Comisión Pesquisadora no pudo esconderse, sobre todo los diputados distritales recibieron manifestaciones de repudio en sus lugares y eso los obligó a salir. La diputada Ninet Montenegro se encargó también de atizarlos hasta que el sábado 29 los cinco integrantes tuvieron que votar por unanimidad el informe favorable a retirar la inmunidad a Pérez. La presión ahora recae sobre el Congreso.

Pérez no tiene escapatoria. O es sometido a juicio en la primera semana de septiembre, antes de las elecciones programadas para el domingo 6, o es después. Políticamente hablando la diferencia es que si es antes del 6 se descompresiona la jornada electoral y esta puede ser menos fracaso a que si el antejuicio se retira después del día de las elecciones.



El derrumbe

IPNUSAC

La Cicig/MP alcanzó finalmente a la cúpula de la estructura mafiosa 'La Línea', a la que empezó a desvelar el pasado 16 de abril, iniciando así un terremoto político que no termina. Esa cúpula mafiosa son el presidente Otto Pérez y la ex vicepresidenta Roxana Baldetti. Los hallazgos fueron suficientes para que un juez emitiera la orden de captura de Baldetti el viernes 21 en la mañana y, acto seguido, los fiscales sustentaron en sus investigaciones la petición de antejuicio en contra de Pérez. Baldetti se refugió poco antes en un hospital y Pérez ha dicho que "dará la cara", pero ya no tienen escape.

El gobierno que asumió por voto popular el 14 de enero de 2012 se ha derrumbado, bajo acusación penal de corrupción. Ahora sí es inevitable la salida del gobernante. Aferrarse al cargo resultará hasta más contraproducente a los factores de poder. Institucional y

políticamente resulta indefendible. Su nivel de aceptación popular ya era de un dígito antes del viernes. Desde mayo su partido y candidato presidencial nunca superaron el margen de error (2.5-3.0 por ciento) en las encuestas de intención de voto. Hasta ahora solo dos cámaras de diez en Cacif no avalaban su renuncia. Washington tomó hace semanas prudente distancia, y aunque preferiría cambios sin movimientos telúricos, las réplicas del sismo continúan. El Ejército no se moverá y eventualmente solo la Policía, corrupta e infectada de mafias, podría levantarse pero en defensa de su propio status quo.

Guatemala ha entrado a una dimensión desconocida, con elecciones inminentes, programadas para dentro de dos semanas, en las que se postulan políticos igualmente repudiados, también señalados de corrupción y de violentar las normas electorales de financiamiento y publicidad. Las bancadas mayoritarias del Congreso (Lider, PP y UNE) han ignorado la demanda ciudadana de reformas y, en particular,

el partido Lider ha reaccionado inhábilmente ante los procesos por corrupción en contra de sus dirigentes y advertencias del TSE por transgredir la ley, mientras alardea de su control actual y futuro del poder Legislativo. "Si no llego a ganar las elecciones -ha dicho Manuel Baldizón en círculos políticos- tendré de rodillas al próximo presidente, controlando el Congreso."

Esta vez las elecciones no contribuyen a resolver ni a disolver la crisis política. La prolongarán, sea por agonía o por agravamiento súbito porque los movimientos telúricos continúan. Los políticos son percibidos como parte del problema. El recurso de la democracia sin reformas está agotado y la clase política reniega de las reformas porque son la fuente de sus privilegios. Pero una vacuna de reverencia al calendario electoral, que después de 2002 (incluso en la crisis Rosenberg de 2009) inoculó a esas elites, las mantiene ahora semi-paralizadas, cuando deberían de estar buscando acuerdos políticos para tratar el problema y no solo guardar las

formas. Nadie con suficiente poder se atreve a decir que “el rey va desnudo”. El terremoto político demanda reacciones de emergencia y salidas audaces pero ordenadas y pacíficas.

Pero la respuesta de las elites, liberales y conservadoras, es tímida. Temen que el barco se salga de su control y acabe en manos indeseables. Por eso dejan que continúe y se agrave la crisis sin intervenir. En cualquier momento el sistema se derrumba y no quieren hacer mucho ruido. Curiosamente son los políticos quienes más hacen para desestabilizar el sistema y provocar que la frustración social se traduzca en radicalismo de unos pocos, atentos a que ellos son los carceleros de la democracia.

A su manera las elites hacen lo que los políticos. Por inercia pero sin convicción llaman al ejercicio cívico del voto el 6 de septiembre. Temen que el voto nulo ayude a Baldizón, a quien en definitiva no quieren, y prefieren como males menores a Sandra Torres y a Jimmy Morales. Las elites apuestan a una salida predecible con elecciones y admiten que la futura legislatura será problema, pero confían en controlarla.

En verdad tampoco saben qué hacer. Todos se auto-atan las manos, en tanto tratan de hacer algo a ciegas bajo la mesa.

La Plataforma Nacional para la Reforma del Estado estrelló su propuesta de cambio a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en un Congreso indolente. Ahora los grupos sociales con bases territoriales, que son parte de la Plataforma, toman la iniciativa llamando a movilizaciones durante tres días la semana próxima. No hay estrategia de salida política, más bien habrá un remolino de intereses que forman un nudo: políticos que quieren elecciones (los pequeños, con un dígito de intención de votos, rezando para que los grandes sean descalificados); poblaciones urbanas que no quieren a los políticos; poblaciones rurales a las que al parecer les resulta indiferente esta historia y están dispuestas a ir a las urnas porque las sedujeron con dádivas; elites que quieren cambios sin que se rompan los platos, igual que Washington.

Si acaso, el 6 de septiembre se hará el recuento de votos y... de daños.



Bitácora

Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC

También puedes consultar
Relación de noticias de medios nacionales,
del 16 al 31 de agosto de 2015, que
recogen los principales sucesos en los
ámbitos:

- Economía
- Política
- Seguridad / Justicia
- Políticas Sociales
- Sociedad Civil y Movimientos Sociales

Abrir

<http://ipn.usac.edu.gt/images/revistas/b80.pdf>



Perspectiva

Modernización y reforma de la administración pública en la descentralización¹

Caryl Alonso Jiménez, Ph.D.
Profesor universitario y consultor en políticas y gestión pública

Resumen

La Constitución de 1985 abrió un marco para el fortalecimiento del Municipio como célula básica de organización del Estado, incluyendo mayores flujos de presupuesto. No obstante el viejo modelo centralista poco se ha modificado en estas tres últimas décadas, debido en parte a que las políticas y programas públicos están atados a periodos gubernamentales que se alteran drásticamente cada cuatro años, al margen de acuerdos sociales y políticos indispensables para construir políticas de Estado. Se suma a ello la débil base financiera del Estado que, no obstante su recurrente tratamiento social en las últimas décadas, sigue deteriorándose. Y el hecho de que el debate nunca superó la simple delegación de funciones del gobierno central hacia el municipio, a pesar de la existencia del sistema de Consejos de Desarrollo y la promulgación de un conjunto de leyes entre 2002 y 2005.

Palabras clave

Municipio, centralización, tributos, políticas públicas, leyes de descentralización.

1. Versión adaptada y editada de la tesis doctoral "Los avatares de la modernización del Estado e implicaciones en la institucionalidad pública de Guatemala: 1986-2010". Facultad de Ciencias Políticas y Sociología "León XIII", Universidad Pontificia de Salamanca.

Modernization and reform of the public administration in the decentralization¹

Abstract

The 1985 Constitution opened a frame for the Township strengthening as the basic organization cell of the State, including greater inflows in budget. Nevertheless the old centralist model little has change in these last three decades, due in part because politics and public programs are tied to governmental periods that every four years are changed drastically, aside from essential political and social agreements to build State policies. This includes the weak financial base of the State, however its appellant social treatment in the last decades, continues to deteriorate. And the fact that the debate never overcame the simple delegation of functions of the central government towards the township, despite the existence of the system of Development Councils and the enactment of a set of laws between 2002 and 2005.

Keywords

Township, centralization, taxes, public politics, decentralization laws.

1. Adapted and edited versión of the doctoral thesis "The vicisitudes of the State modernization and the implications for the public institutional framework of Guatemala: 1986-2012". Faculty of Political Sciences and Sociology "Leon XIII" Pontifical University of Salamanca.

“Hay que decirles la verdad a los jóvenes y para eso, hay que comenzar conociendo la verdad”, expresaba Mario Bunge (2008). Justamente para comprender la realidad actual de Guatemala y el sistema de relaciones Estado-ciudadano es imperativo conocer desde la perspectiva histórica los procesos y dinámicas seguidos en la etapa de modernización impulsados en la década de 1980.

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

En Centroamérica la historia tiene las raíces profundas en las dinámicas y evolución de la configuración del poder y son el marco para comprender el Estado, es por ello que son los sujetos de cualquier investigación en la materia. El sociólogo Edelberto Torres-Rivas (2011) expresa que “el Estado tiene explicaciones en procesos revolucionarios de la segunda mitad del Siglo XX en la región y que permiten comprender que es el objetivo del cambio en procesos donde acontecen modificaciones que implican a las estructuras orgánicas y funcionales a nivel gubernamental.”

Siguiendo el pensamiento de R. Nisbet, citado por Ángelo Panebianco (1995: 447), expresa que en la sociología clásica, en el marco del cambio social, se producían leyes predeterminadas y que podrían saberse *a priori* dichos cambios. En el caso guatemalteco, la transformación del Estado como organismo vivo debía pasar por acuerdos y consensos en un marco político y social que fuera capaz de definir las rutas en

cuanto a velocidades e intensidades² del modelo de Estado, gobierno y sociedad, pero sobre todo del cálculo de tiempo que se requería para lograrlo.

En la década de 1980, con el retorno a la democracia y la promulgación de la Constitución Política de la República (CPRG), se abrieron las puertas a un amplio marco para el fortalecimiento del municipio. Desde esa dimensión los constituyentes definieron un modelo que incorporaba la participación del municipio en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado,³ en el que se crea una visión territorial que incorpora a las dinámicas de inversión pública no solamente una estrategia de ampliación de la presencia estatal abandonada históricamente por el modelo económico del Siglo XIX, y más particularmente por la economía contrainsurgente (Robledo, 2009: 135) que tiene su principal expresión en los presupuestos militares a partir de 1963 (Ibídem: 5), y que opera hasta la actualidad.

El debate del centralismo se explica a partir del modelo presidencialista y de

la dependencia financiera del municipio y sus efectos en el comportamiento democrático del sistema, particularmente de los liderazgos políticos emergentes a nivel local que fueron cooptados a partir de largos y extensos procesos de clientelismos de los partidos políticos que impactaron en la organización de comités cívicos electorales que pudieran haber generado amplios procesos de gestión comunitario y municipal (Alonso, 2007: 83-110). Es importante mencionar, sin embargo, que a lo largo de la primera década del Siglo XXI las condiciones centralistas no solamente continuaron sino que se profundizaron a partir de la aprobación de la denominada trilogía de leyes dirigidas a fortalecer al municipio.

Aún y cuando se mantuvieron los flujos financieros en porcentajes mayores por el crecimiento del presupuesto anual del Estado, los mecanismos de financiamiento para el funcionamiento orgánico fueron precarios persistiendo intencionadamente dado que se mantuvieron desde el marco Constitucional barreras que cierran los intentos de fortalecer al municipio.⁴

2. Aunque Panebianco hace referencia a la organización política, aquí se amplía al concepto de Estado. Ibíd. Pág. 451.

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

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

Políticas públicas y modernización del Estado

Entre otras distorsiones sobre el rol de gobierno en el desarrollo de la administración pública en Guatemala, está la puesta en marcha de políticas públicas centradas en periodos gubernamentales que no tienen articulación con la institucionalidad pública.

A partir de esta distorsión el modelo de políticas define marcos de actuación pero no promueven acuerdos ni consensos entre actores e interlocutores del Estado para construir la ruta futura de largo plazo en el horizonte temporal, esto explica el por qué en Guatemala no se sabe con certeza que sucederá en los siguientes diez años, y menos en 20 años.

Harold Laswell (citado por Aguilar, 2000: 39) expresó que las ciencias de política buscaban el estudio de las decisiones del gobierno de los Estados

Unidos de la post guerra, en los que se trataba de comprender los alcances del diseño de las líneas programáticas que sirvieran de base a la racionalidad en la asignación de recursos públicos dirigidos principalmente a las prioridades gubernamentales que tendieron a generar espacios de bienestar ciudadano. En ello la salud, la educación, la seguridad y la estabilidad económica y financiera jugaron uno los principales bastiones que se conjugaba con mayores oportunidades para crear mercados vigorosos a partir de la incidencia real del gobierno mediante programas y proyectos que debían impactar hacia adentro de ese país.

¿Quiénes y cómo se hacen las políticas públicas y de qué manera se gestionan? No cabe la menor duda de que el ejercicio del poder público establecido constitucionalmente en Guatemala otorga al partido político el papel de mediador en la voluntad ciudadana. Esta importante tarea de mediación e interlocución permite, en teoría, construir las grandes líneas del proyecto político y la oferta electoral que el escrutinio ciudadano sancionan con una elección. Si bien la puesta en marcha del programa es responsabilidad del gobierno, éste solamente lo dota de contenido, énfasis y recursos, y es la

administración pública la que racionaliza y asigna los montos financieros e implementa los programas hasta alcanzar objetivos, metas y resultados.

Hasta ahora en Guatemala no existen experiencias concretas que permitan evaluar resultados de programas de gobierno diseñados en el marco de política pública en el sentido estricto. Existen esfuerzos en programas de gobierno que son puestos en marcha sin mediar oferta alguna con la ciudadanía. Es evidente que ello ha derivado en debilidades en la conducción gubernamental al ejercer y poner en marcha programas que no responden a la demanda ciudadana.

Gran parte de esos esfuerzos que no culminan y no alcanzan niveles de concreción solamente han significado pérdidas financieras gubernamentales, sin responsabilidad administrativa o jurídica para los funcionarios. Aún no se tienen criterios ni indicadores para medir la calidad del gasto y esto debilita posibilidades de medición y cambio real. En consecuencia, el país también se encuentra frente a debilidades para la toma de decisiones de mediano y largo plazo.

El impacto perverso de la intuición informada en los sistemas de planificación territorial (Alonso, 2001) sigue siendo la fórmula para asignación de recursos y fondos públicos creando distorsiones en la inversión geográfica, sin visión ni estrategia de largo plazo.

Si bien las políticas públicas deben constituir la articulación entre demanda, problemas, oportunidades sociales y económicas, asumidas como permanente actividad del partido político, hoy en día estos han perdido uno de los ejercicios más importantes de su función cívica. El espacio natural cada vez y en

forma creciente ha sido cubierto por entidades ciudadanas organizadas que canalizan el reclamo social y el posicionamiento en el acuerdo o desacuerdo público a las medidas gubernamentales. El partido político está invisibilizado.

En la transición democrática, las reformas demandaban cambios en el comportamiento de la clase política y estas debieron abarcar a todo el conjunto de la sociedad incluyendo a quienes detentaban los poderes históricos extensos y crecientes del poder económico. Se buscó que las reformas fiscales se orientarán a la participación ciudadana en la apuesta por el fortalecimiento del Estado,⁵ pero en respuesta se horizontalizó la recaudación tributaria elevando cargas a la clase media y se concedió mayores exenciones a las grandes inversiones

Se destaca que en coherencia con los objetivos de la estrategia de mediano plazo en materia fiscal aprobada por la Junta Monetaria en noviembre de 1997 y expresada en la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia se estableció que a partir de 1998, en función del alcance y para asegurar la sostenibilidad de las condiciones monetarias y financieras para propiciar la estabilidad y la eficiencia financiera y que estos coadyuven al logro de un crecimiento sostenido de la actividad económica, se debería:

- a. Continuar con la reducción de la inflación hasta ubicarla en niveles internacionales
- b. Inducir a una reducción en el diferencial entre tasas de interés, para:
 - i. Reducir la brecha entre tasas de interés

5. La experiencia del pacto fiscal ha sido extensamente documentada y analizada por Nuria Gamboa y Bárbara Trentavizi (2001), así como por Juan Alberto Fuentes y M. Cabrera (2005). Nota del editor.

- ii. Reducir la reserva bancaria en el corto y largo plazos, y
- iii. Facilitar la competitividad del sistema bancario, así como
- c. Minimizar la participación del banco central en el mercado y reducir los costos asociados

El comportamiento y control de las variables macroeconómicas permitió mayor capacidad para la disciplina fiscal al dotar de autonomía institucional al Banco de Guatemala. Los acuerdos hacia las reformas fiscales temporales permitieron la contención del gasto público, particularmente en el 2004 cuando se observó un déficit fiscal menor al 2% del PIB, una mayor disciplina fiscal que se mantuvo hasta el 2010 a favor del modelo económico productivo, pero sin coherencia con las medidas de política social.

Sin embargo, las debilidades financieras de los gobiernos sucesivos (1996-2010) hicieron inestable los procesos de diálogo fiscal y tributario y no se alcanzó un acuerdo de largo plazo [véase nota pie de página 4]. Por otro lado los partidos políticos en el gobierno no solamente fueron débiles para establecer alianzas y consensos en el Congreso de la República sino que asumieron que la reforma fiscal minaría las simpatías electorales en procesos futuros.

Vale destacar que entre el 2005 y 2007 se continuó la negociación entre gobierno y sector empresarial, y fueron aprobadas nuevas medidas tributarias orientadas a recuperar la recaudación para hacerla compatible con los equilibrios macroeconómicos y las presiones del gasto. Era evidente, la negociación de corto alcance se convirtió en la estrategia del sector económico que sometió al sector político y al gobierno a medidas de contención del gasto.

En esos años, en términos políticos, el Congreso de la República sufrió desgastes importante por la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAFTA) y la discusión leyes complementarias, lo cual obstaculizó el apoyo a reformas tributarias de mayor envergadura, lo cual creó condiciones para la inestabilidad tributaria y fiscal que tiene implicaciones en gobernabilidad política actual de Guatemala.

Un ejemplo de la debilidad del sistema fiscal es la declaración de inconstitucionalidad del hecho generador del impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, emitido a finales del año 2006. Previo a la suspensión, dicho impuesto tuvo papel importante en la estructura tributaria de Guatemala; en la última década había representado entre el 8% y el 12% de la recaudación total, lo que equivale a más del 50% de lo que se recaudó el último año en concepto de Impuesto Sobre la Renta; es decir, aproximadamente un 1% del PIB (MINFIN, citado por CIEN, 2005).

El impuesto en mención era importante, no solo por los ingresos que generaba al Estado, sino por el destino específico de los recursos: una parte se destinaba al fondo privativo para la conservación y mejoramiento de la red vial de carreteras del país. Esta característica se revirtió por las distorsiones que se impuso sobre la actividad económica.

Al margen de cualquier intento de reforma tributaria, el primer paso hacia una mejor política fiscal era lograr que el Gobierno dispusiera de recursos en los programas prioritarios de carácter social; sin embargo, nunca se abordó de esa manera.

La rigidez del presupuesto y la ausencia de políticas de largo plazo para asignar recursos estructurales, hacen que las reformas tributarias no logren efectos importantes en cuanto a sus recursos disponibles, confirmado por la ausencia de un Plan de Desarrollo Nacional. Una primera estimación de la inflexibilidad indica que entre el 65% y el 80% de los ingresos del Estado ya están comprometidos y, por lo tanto, no pueden destinarse a otros programas.

En un análisis realizado por la dependencia responsable del presupuesto en el Ministerio de Finanzas Públicas se informó que por cada quetzal de impuesto recaudado al Gobierno solo puede contar con 16 centavos⁶ de quetzal para utilizarlos en programas que considera prioritarios mediante el sistema de inversiones públicas. El resto debe destinarlos a instituciones como el deporte federado, municipalidades, bosques y la universidad estatal sin que exista claridad en el beneficio que genera a la población.

Itinerario de la modernización del Estado

En Guatemala el plan de reformas para la modernización del Estado y el gobierno así como el marco orgánico y funcional de la administración pública tiene antecedentes de alta importancia a partir del arribo de la Revolución de Octubre de 1944 que implicó reformas de tipo económico, social y político (Guerra-Borges, 2006: 28).

En esa etapa se abrió el marco del Estado hacia espacios democráticos en los que se destacó la participación ciudadana organizada, la institucionalidad pública en materia social, la autonomía de la Universidad y sobre todo la autonomía plena del gobierno municipal. Sin embargo, aún y cuando quedaron hasta la actualidad secuelas

6. Informe de la Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas actualizado al mes de Julio de 2011 en el Programa de Gestión por Resultados.

institucionales, fue hasta la década de 1980 cuando se sentaron las bases de la reforma y modernización del Estado con la promulgación de la Constitución de 1985.

Contrario a lo que pudiera creerse, el retorno a la institucionalidad no es el resultado de consensos colectivos sino de un modelo de apertura inusual promovido por el Ejército de Guatemala con el golpe de Estado de agosto de 1983⁷ y que marcó el cronograma de retorno a la institucionalidad del Estado.

Ese escenario de reforma no tuvo como protagonista a la ciudadanía, sino que se basó en un acuerdo del poder militar, por lo no se puede calificar de legitimidad dado que no involucró la participación social por encontrarse el Estado aún bajo la jefatura de gobiernos de facto que impedían la organización y participación política. Esta primera ola de procesos de modernización fue asegurada y anclada en el marco Constitucional que sentó las bases para el retorno a la democracia,⁸ y allanó el camino para un modelo de Estado en el que persistió una institucionalidad con raíces abiertamente centralistas y alargados tentáculos de sometimiento político.

Es importante resaltar que a partir del primer gobierno militar de 1982, a través del Consejo de Estado, se instauró la institucionalidad electoral con la aprobación de los Decretos siguientes:

7. El 8 de agosto 1983 fue derrocado por el Ejército el general Efraín Ríos Montt, y lo releva del mando del gobierno el general Oscar Humberto Mejía Vítores, quien acuerda el denominado Cronograma Político que define el proceso para el retorno a la institucionalidad democrática, estableciendo las bases para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

8. La primera medida del Cronograma político aprobada por el gobierno militar fue la inscripción y participación de partidos políticos en la campaña electoral para integrar la Asamblea Nacional Constituyente a mediados de 1984. Véase: Tomo I, Proceso Político y Antagonismo Social (2013) Guatemala Historia reciente 1954-1996. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. Guatemala. Págs. 319, 320, 321.

Decretos para la institucionalidad electoral de Guatemala, 1983-85

Decreto	Institución	Función
30-83	Tribunal Supremo Electoral	Convocar a elecciones generales y realizar eventos de elección
31-83	Ley del Registro de Ciudadanos	Registro de afiliados a partidos
32-83	Ley de Organización Políticas	Control, registro de inscripción y vigencia de partidos políticos
138-83	Ley de inscripción y Empadronamiento de ciudadanos	Registro y control del padrón electoral
3-84	Ley electoral específica para la elección de la ANC	Convocatoria a la Asamblea
47-85	Ley específica para las elecciones general de 1985	Convocatoria a elecciones generales

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias del Tribunal Supremo Electoral

Aunque la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue la primera expresión democrática de participación, la respuesta por parte de la ciudadanía fue de un 25% de voto nulo o en blanco (FLACSO, 2013: 318) que sin juzgar como ilegítima, reflejó desacuerdo con el proceso.

La ANC fue el escenario en el que los partidos políticos con mayoría y de tendencia liberal conservadora concertaron el modelo de Estado que abrió el camino para consagrar derechos sociales y civiles inamovibles.⁹

La modernización del Estado se incorporó en el discurso político y se alimentó la propuesta de políticas públicas impulsadas desde espacios inéditos como la consulta y el consenso con actores

9. En el lenguaje Constitucional se denominan pétreos dado que no serán reformados ni eliminados de la Constitución

sociales (COPRE, 2007). Esta etapa exacerbó el surgimiento de acuerdos y diálogos políticos que implicó a los diferentes actores de la sociedad hacia la generación de acuerdos para la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, que nunca produjeron resultados o pactos reales, aunque la aspiración era acordar un modelo de Estado para los siguientes 20 o 40 años (Ibídem: 16).

En ese debate se buscó establecer un marco para brindar capacidades y autonomía al Municipio para enfrentar tareas territoriales que incidieran en el abatimiento de la pobreza, el desarrollo socio económico y la gobernabilidad.

Aunque legal, el modelo de descentralización en el contexto del Estado era jurídicamente limitado pues se centró en la delegación de competencias. Ese marco debilitó el desarrollo de capacidades institucionales a nivel municipal, ya que se mantuvo la tutelaridad de la competencia del ente trasmisor (ministerios de Estado), dejando al receptor de la competencia (gobierno municipal) como un simple ejecutor. Nunca se logró transferir competencias bajo criterios de la descentralización por lo que no se pudo evaluar los alcances reales del proceso. Tampoco se establecieron mecanismos con etapas y fases técnico administrativas que involucraran procesos de facilitación. Por el contrario, se crearon instrumentos que implicaban extensas tramitaciones y dictámenes de diversas dependencias de Estado antes de delegar una competencia, haciendo el proceso lento y engorroso.¹⁰

10. El autor del ensayo fue asesor del subsecretario Ejecutivo para la Descentralización y en julio del 2005 presentó a ese Despacho un informe titulado "Mapa de proceso y pasos para concretar el traslado de una competencia sectorial al nivel Municipal", en el cual se identifican 142 pasos que debieran agotarse para transferir una competencia de carácter sectorial al nivel municipal.

Por otro lado, tampoco se incorporaron mecanismos interinstitucionales para actuar en una sola línea. La mayoría de entidades de gobierno actuó en el ánimo del voluntarismo burocrático (Alonso, 2011: 117) en cada acción, y aún ahora requiere de grandes esfuerzos de coordinación, provenientes del favor institucional y las jerarquías que no solo agota sino desgasta la institucionalidad ante acciones que no culminan ni tienen resultados.

La Política Nacional de Descentralización se encontraba en abierta oposición a los procesos democráticos del municipio. Los gremios municipales nunca se pronunciaron al respecto, aunque cuando limitaba y atentaba contra las políticas territoriales que buscaban fortalecer el municipio. Por ejemplo, redujo el papel del gobierno municipal a simple prestador de servicios públicos en nombre de instancias sectoriales. No hubo un lineamiento indicativo en el que las entidades concurrentes en el municipio apuntaran en una sola dirección. Cada institución se hizo presente en el territorio con su propia estrategia, modalidad de trabajo y liderazgo competitivo frente a otras entidades.

Uno de los aspectos que eventualmente contribuyó a un proceso disgregado de implementación de la política, más allá de la discusión de liderazgos y celos institucionales partió esencialmente de confusiones que en última instancia fertilizaron las contradicciones sobre el proceso de descentralización y su interpretación en casos precisos en los que la Política genera ambigüedades jurídicas.

“(…) para alcanzar este objetivo el Gobierno Central realizará esfuerzos tendientes al mejoramiento de condiciones marco de *descentralización* a efecto de fortalecer la base técnico-jurídica e institucional para la *desconcentración* de la administración pública y para el traslado y ejercicio sostenible de funciones a nivel municipal”.¹¹

11. *Cursivas nuestras.* La ambigüedad jurídica complicó la aplicación administrativa; además, al transferir funciones o competencias, qué implicaciones tendría en el sistema de asignaciones presupuestarias. Así, se fueron levantando barreras a la profundización del proceso.

Horizontes encontrados entre Estado y ciudadanía

A finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 se precipitaron las reformas más importantes para Latinoamérica y principalmente para Centroamérica que marcaron el final del modelo desarrollista de Estado,¹² la teoría de sustitución de importaciones promovido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹³ y junto a ello también el final del enfrentamiento Este-Oeste (Guerra Fría). Fue la etapa del retorno a la democracia y simultáneamente el debate del Estado en sus expresiones máximas, mínimas, función y rol institucional.¹⁴

Emergieron las crisis fiscales en el continente y el choque con las exigencias para la corregir las distorsiones a través de los denominados ajustes estructurales que, promovidos por los organismos financieros multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) impulsaron la apertura económica y comercial, la reducción de los déficits fiscales y el aumento de la inversión en servicios básicos focalizados.¹⁵ El periodo marca el inicio de la modernización del Estado y las reformas de la administración pública que apuntaron a preparar condiciones hacia Estados facilitadores para el mercado.¹⁶ La reducción de los déficits fiscales derivó en la contracción de los servicios públicos, lo cual impactó en las coberturas de universalización y la desincorporación (privatización) de activos del Estado.

12. Tal como lo expresa Robert Gilpin, citado por Montenegro (2008: 26), "el papel fundamental del Estado desarrollista en guiar el desarrollo y dirigir, no seguir el mercado".

13. Ver los estudios de Prebisch, V. (1949) El problema de América Latina. CEPAL, que aborda el debate centro-periferia y se presenta el estructuralismo a través del fomento de la industrialización más conocida como "teoría de sustitución de importaciones".

14. Sobre esta distinción se aborda el debate de los límites de poderes y las funciones del Estado, ver a Bobbio, N. (1996: 4) Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica.

15. Los programas de focalización se convirtieron en programas presidenciales en el periodo 2008-12 y con el cambio de gobierno, en 2012, se creó el Ministerio de Desarrollo Social que concentra los programas sociales de gobierno. En su diseño los programas estaban concentrados en regiones del Altiplano Occidental, con mayor concentración de pobreza y población indígena.

16. Siguiendo a Stiglitz citado por Montenegro (2008: 28) "los mercados necesitan estructuras legales y regulatorias sólidas para construir economías prósperas".

Estas acciones abrieron espacios a reformas del sistema financiero para atraer inversiones internacionales acompañadas del impulso a reformas de la administración pública, denominando a estas dinámicas procesos de Modernización del Estado que, entre otros, buscaba aumentar la capacidad de participación de gobiernos municipales en la prestación de servicios públicos más cercanos a los ciudadanos. En ese contexto destacaron dos paradigmas: a. La modernización administrativa del Estado y su función facilitadora hacia el mercado y b. El fortalecimiento de la presencia institucional a nivel territorial mediante sistemas de inversión y participación ciudadana en diferentes niveles.

En el marco Constitucional se reconoce la descentralización administrativa (CPRG, arto. 119) orientada a aumentar la presencia a nivel departamental de las entidades sectoriales y a poner en marcha el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CPRG, artos. 224-6) que definió mediante representaciones en cinco niveles desde el nacional hasta el comunitario, la generación de dinámicas de abajo hacia arriba de decisiones y supuestas legitimidades ciudadanas que permitirían democráticamente responder a las demandas colectivas a nivel territorial.¹⁷ En 2002, al aprobarse la Ley de General de Descentralización se abrió el espacio de la acción gubernamental para emprender procesos de delegación de competencias de los gobiernos municipales y posteriormente como parte del entramado institucional la creación de la Subsecretaría para la Descentralización¹⁸ dentro de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.

17. El denominado modelo Guatemala sentaba las bases para generar instancias que deberían destacar mayor incidencia territorial, para mejor comprensión ver Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002.

18. Se crea mediante Acuerdo Gubernativo Número 296-2004, del 23 de septiembre del 2004.

En ese contexto, en junio del 2005, el Gobierno de Guatemala presentó la Política Nacional de Descentralización que centró acciones delegativas de competencias de las entidades sectoriales a los gobiernos municipales. La política delegó en la Subsecretaría para la Descentralización como la dependencia responsable de impulsar las acciones y procesos de carácter gubernamental de dicha política. Hasta mayo del 2008 no solamente se invisibiliza el proceso sino queda fuera de la agenda de Gobierno: no se avanzó y tampoco se transfirió ninguna competencia en el marco de dicha Política.

Referencias bibliográficas

- Aguilar L. (2000). El estudio de las políticas públicas. Editorial Porrúa, México.
- Alonso C. (2001). "El catastro como instrumento de planificación y desarrollo municipal". Ponencia dictada en la Universidad de Búfalo Nueva York. Jornadas del proceso de Paz en Guatemala.
- Alonso, C. (2007). "El comité Cívico en Guatemala, un espacio para el ejercicio del poder", en Cuadernos de Sociología No. 5. Centro de Estudios Sociales UPSA GUATE, No. 5. Encrucijada Electoral. Guatemala.
- Alonso, C. (2011) La coordinación como instrumento de política, capítulo V. Territorialización de Políticas Públicas. AECID-DEMUCA. Costa Rica.
- Bobbio, N. (1996: 4). Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica.
- Bunge, Mario (2008). Entrevista en la Revista Digital Campus, Universidad de Murcia, abril.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2005). Descentralización en Guatemala. CIEN, Guatemala.

- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (2007). Política Nacional de Modernización. COPRE, Presidencia de la República de Guatemala.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2013). "Proceso Político y Antagonismo Social", en Guatemala Historia reciente 1954-1996. FLACSO-Guatemala.
- Guerra-Borges A. (2006) Guatemala, 60 años de historia Económica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. USAC, Guatemala.
- Montenegro, A. (2008) El debate sobre la economía del desarrollo. Cuadernos de desarrollo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala
- Torres-Rivas, E. (2011). Revoluciones sin cambios revolucionarios. F&G Editores. Guatemala.
- Panebianco, A. (1995). Modelos de Partido, organización y poder en los partidos políticos. Alianza Editorial.
- Robledo, G. (2009). El gasto militar y su impacto en el presupuesto del Estado: 1976-2004. GAM, CIIDH y AGIP. Guatemala.



Perspectiva

Análisis de la oferta electoral en salud

Adrian Chávez,
Área de Salud y Seguridad Social / IPNUSAC

Resumen

La riqueza de una nación está en su gente. Cualquier proceso de transformación que se emprenda, debe ir alineado con los Acuerdos de Paz. La pobreza multidimensional, la falta de acceso a la educación, a la salud y la ausencia de servicios sociales son las principales causas que condicionan que las personas lleguen a vivir en condiciones de pobreza y para la transformación social debemos garantizarlas. En contraste, tenemos un sistema de salud con problemas históricos que continúan vigentes a causa del abandono sistemático. Sin embargo, la historia de nuestro país está llena de momentos en los que el interés particular de unos cuantos se ha antepuesto al beneficio colectivo, por lo que es indispensable asumir la responsabilidad de nuestro futuro y ante lo que puedan representar las próximas elecciones, urge hacer un análisis crítico de lo que la salud representa para los partidos en sus planes de gobierno. Los planes están cargados de buenas intenciones y para demostrar que estas tienen algún chance de trascender, los partidos deben empezar por asegurar para 2016 un presupuesto justo y equitativo.

Palabras clave

Planes de gobierno, desnutrición y seguridad alimentaria, rectoría de la salud, ciudadanía en salud, gasto social, organización y gestión, recurso humano, financiamiento, modelo de atención

Analysis of the electoral offer in health

Abstract

The wealth of a nation is in its people. Any transformation process undertaken should be aligned with the Peace Accords. Multidimensional poverty, lack of access to education, health, and the absence of social services are the main causes that determine people to live in poverty conditions and we should guarantee them for the social transformation. In contrast, we have a health system with historical problems that remain in force because of systematic neglect. Nevertheless, the history of our country is full of moments in which the particular interest of a few has been in front of the collective benefit, so it is essential to assume responsibility for our future and to what may represent the next elections, it is urgent to do a critical analysis of what health represent to parties in their action plan. Plans are full of good intentions and to demonstrate that they have a chance to transcend, the parties must begin to ensure a fair and equitable budget for 2016.

Keywords

Action plans, malnutrition and food security, health stewardship, citizenship in health, social spending, organization and management, human resources, financing, attention model

“Cualquier cambio que coadyuve a la transformación del sistema es inexorable y su implementación depende de nuestro afán porque el interés colectivo se anteponga al particular”.

Introducción

Durante la inauguración oficial del componente nacional del 6to. Foro Regional Esquipulas, mientras dictaba su conferencia *“Retos y desafíos para la transformación política, económica y social”*, Valerie Julliard, Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas, enfatizó que la riqueza de una nación está en su gente. Que cualquier proceso de transformación que se emprenda debe ir alineado al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y que la pobreza multidimensional, la desnutrición, la falta de acceso a los servicios básicos, la migración forzada, la conflictividad por las minerías, los monocultivos y la falta de regulación de estas prácticas económicas, así como los desastres naturales, son algunos de los fenómenos que aquejan a diario a la población guatemalteca. Recordó que la falta de acceso a la salud, educación y servicios sociales puede condicionar a las familias a vivir en condiciones de pobreza y que para lograr la transformación que queremos debe aumentar la inversión social, a modo de conseguir un presupuesto justo y equitativo.

En contraste, el Gasto Público Social en Guatemala es de Q. 39 mil 102.7 millones, lo que representa apenas un aproximado del 8% del PIB. Esta limitada inversión se ve reflejada en la crítica situación de dos sistemas que al final de este gobierno quedan completamente colapsados (ICEFI; 2015).

Un sistema educativo marcado por una cobertura en descenso, la falta de calidad, de recursos, las pésimas condiciones en su infraestructura, la inestabilidad laboral y el escaso financiamiento. Y un sistema de salud que, como se detalla más adelante, corre con similar suerte.

Ahora bien, es importante tener claridad que las causas de los problemas en estos sistemas no se restringen limitaciones presupuestarias. En la historia de la administración pública en este país, se han cometido demasiados errores por la falta de capacidad, de voluntad y de decisión de las autoridades administrativas y muchos otros, en los cuales los intereses particulares han prevalecido impunemente sobre los intereses colectivos.

Cualquier cambio que coadyuve a la transformación del sistema es inexorable y su implementación depende de nuestro interés porque el interés colectivo se anteponga al particular.

La oferta electoral en salud...

Hoy, estamos en una coyuntura histórica marcada por el despertar ciudadano y el clamor porque las cosas cambien. El proceso electoral ha sido atípico y a una semana de las elecciones aun existe incertidumbre respecto a su desarrollo. La no aprobación de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos por parte del Congreso de la República, constituye una señal clara que demuestra que los politiqueros parapetados en las agrupaciones políticas pretenden, a cualquier costa, mantener cooptado el poder y que, en las condiciones actuales, las elecciones de nuevas autoridades están lejos de representar alguna ventana de oportunidad que permita este cambio urgente.

Pero mientras la historia sigue su curso, es importante que las y los guatemaltecos asuman con la responsabilidad debida su propio futuro y que si alguien toma la decisión de votar, que al menos lo haga responsablemente y conciba este acto como una oportunidad de reivindicarse consigo mismo, habiendo hecho un análisis consciente de lo que temas tan importantes como la salud significan para la clase política partidista y de las propuestas que tienen para que la salud sea una realidad en este país.

Para apoyar este ejercicio, el IPNUSAC a través de la División de Salud y Seguridad Social, se dio a la tarea de solicitar los planes de trabajo de las distintas agrupaciones en contienda. Luego de algunas semanas se recibieron los planes de trabajo de las siguientes agrupaciones políticas:

1. Visión con valores –VIVA.
2. TODOS
3. Frente Amplio WINAQ, URNG-MAIZ
4. Compromiso, Renovación y Orden –CREO
5. Libertad democrática Renovada –LIDER.
6. Unidad Nacional de la Esperanza –UNE
7. Frente de Convergencia Nacional –FCN
8. Movimiento Nueva Republica –MNR

A pesar de que la salud es un fenómeno multidimensional, condicionado por la pobreza, la educación, el trabajo, la vivienda, el ambiente o el desarrollo, este artículo se restringe a hacer un análisis crítico de lo que las agrupaciones políticas conciben como salud en sus programas de trabajo.

Y con el objetivo de generar un análisis ordenado y comparativo, se tomó en cuenta los siguientes componentes:

DESNUTRICION**PLANES**

- Tres de estas entidades (VIVA, CREO y UNE) mencionan de manera explícita que retomarán la estrategia de la ventana de los 1,000 días como eje principal en la lucha contra la desnutrición. En su caso, VIVA asume como beneficiarios directos a niños menores de 5 años, a sus madres y a las mujeres en estado de gestación. Mientras que la UNE, amplía el tema de beneficiarios a niños de 0 a 4 años, niños en edad escolar, así como a las madres en gestación y en periodos de lactancia.
- TODOS y FCN coinciden en la necesidad de formular una política o ley específica del sistema de salud y seguridad asistencial. Tanto TODOS como CREO, le apuntan a promover una coordinación interinstitucional efectiva.
- Para CREO y FCN es necesario que las transferencias monetarias condicionadas y los programas sociales aparezcan como programas complementarios a la estrategia, al igual que otros programas considerados por los demás partidos políticos.
- LIDER pretende llevar la discusión al tema de Seguridad y soberanía alimentaria y la UNE plantea incrementar la producción agrícola, forestal y de la pesca con énfasis en la agricultura familiar, ampliar la infraestructura rural y el acceso a los mercados, asegurar el acceso de las familias a los alimentos.

ANALISIS

Todos los partidos sitúan la desnutrición como un tema prioritario dentro de su proyecto político. Sin embargo, da la sensación que pretenden seguir con la misma inercia que se ha traído hasta ahora.

Se apuesta a la "Ventana de los mil días", la cual contempla las mismas actividades que por años vienen desarrollándose en el país. Pero se descuida la implementación de actividades mucho más integrales y estructurales. Hacer barridos, montar un sistema de vigilancia, asistir los casos de manera oportuna puede ser importante. Pero no tendrá ningún impacto, si el Estado no emprende de manera tangible acciones para transformar las condiciones de pobreza, educación, el acceso a servicios básicos, a la tierra y medios de producción que garanticen disponibilidad y el acceso a continuo a alimentos.

Ampliar la cobertura de beneficiarios es importante, pero solo se vislumbra en el plan de dos partidos.

Debe haber coherencia en el ejercicio y la coordinación institucional, que no solo debe reflejarse a nivel central, sino que debe hacerse tangible sobre todo a nivel local.

RECTORIA

PLANES

- VIVA promueve la revisión del marco regulatorio del sector salud para su reforma y fortalecimiento institucional.
- VIVA, TODOS, URNG, FCN y MNR manifiestan su intención de crear un sistema nacional de salud en el que las instituciones que la conforman incluyan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

ANALISIS

El ejercicio de la rectoría pasa por la capacidad de promover una coordinación interinstitucional efectiva y ejercer la vigilancia, control y regulación de las actividades relacionadas con la salud.

El marco legal del país esta hipertrofiado, tiende a la verticalización y es disfuncional ante la imposibilidad de hacer efectiva dicha regulación. A partir de esto, resulta interesante la propuesta que promueve la revisión del marco regulatorio del sector salud para su reforma y fortalecimiento institucional.

El IGSS es concebido, por quienes lo dirigen, como un feudo y su incorporación a un sistema integral y coordinado es inexorable.

ORGANIZACIÓN Y GESTION

PLANES	ANALISIS
<ul style="list-style-type: none"> • CREO y UNE consideran la importancia de partir por la convocatoria a un proceso de diálogo para instituir un sistema de salud y definir la direccionalidad del mismo. Mientras que otras, muestran su interés explícito en temas puntuales como la desnutrición crónica, la salud sexual y reproductiva y la planificación familiar. • La URNG evoca a los Acuerdos de Paz como una ruta que dé direccionalidad al ejercicio de su trabajo. 	<p>La práctica del borrón y cuenta nueva, en el que cualquier acción emprendida durante una administración por muy buena que fuera es desechada y la ausencia de políticas que den direccionalidad al que hacer del Ministerio de Salud, hacen que la organización y gestión de esta institución se vea marcada por la improvisación.</p> <p>El establecimiento de una plataforma de diálogo resulta interesante. Pero en un ejercicio como este es imperativo que se tomen como referentes procesos ya concertados como la Agenda Nacional de Salud, los diálogos por la universalización de la salud y los mismos Acuerdos de Paz, evocados por uno de los partidos políticos.</p>
	<p>Las políticas específicas planteadas son las mismas que históricamente se han impulsado en el país. Pero la vigencia de estos problemas sugiere que se han implementado sin éxito.</p>

RECURSO HUMANO

PLANES	ANALISIS
<ul style="list-style-type: none"> • VIVA, CREO, LIDER, UNE y MNR, demuestran el interés por el desarrollo del recurso humano. • La UNE hace explícito su compromiso de promover la carrera administrativa y sanitaria. • El MNR se constituye como el único partido que, además de la carrera sanitaria, expresa su intención de revisar la escala salarial y una negociación colectiva responsable y objetiva encaminada hacia la reivindicación laboral. 	<p>El <i>recurso humano</i> es insuficiente. Aunque de 2008 a 2015 se ha duplicado el número de trabajadores, llegando a superar los 40 mil empleados, no se cumplen estándares internacionales ya que apenas se llega a 12.5 trabajadores de salud (médicos y enfermeras) por cada 10,000 personas.</p> <p>Son deplorables las condiciones laborales, por los salarios bajos, la inestabilidad laboral, la falta de seguridad social y demás prestaciones. Además de la falta de insumos.</p> <p>La gestión administrativa de este recurso se ve empañada por la ausencia de un modelo específico, el clientelismo político y la conflictividad laboral.</p> <p>La mayoría de partidos se declina por el tema de desarrollo del recurso humano.</p> <p>La implementación de la carrera sanitaria, que represente un estímulo para el trabajador y la posibilidad de contar con funcionarios probos en la dirección institucional es importante, al igual que el emprendimiento de un proceso que reivindique la fuerza laboral.</p>

FINANCIAMIENTO

PLANES	ANALISIS
<ul style="list-style-type: none"> • La UNE se plantea elevar progresivamente el presupuesto del MSPAS al 2% del PIB, mientras que el MNR se plantea un incremento que llegue al 5% del PIB. • Dos propuestas que ofrecen un reordenamiento presupuestario o al menos una distribución promoviendo la inversión en temas de prevención y promoción de la salud. • Todos los partidos coinciden en la necesidad de mejorar de alguna manera la eficiencia administrativa. Algunos refieren acciones generales, planteando el fortalecimiento de la gestión gerencial, técnica, logística y financiera que garantice la disponibilidad de insumos. • TODOS, UNE Y FCN proponen retomar la creación o fortalecimiento de la unidad de logística, para fortalecer el monitoreo y control de los insumos. • Un hecho importante, es que al menos tres partidos (UNE, FCN y MNR), promueven establecer mecanismos de compra que disminuyan el costo de los medicamentos y garantizar el acceso, adoptando mecanismos de compra conjunta de medicamentos, utilizando los medios internacionales que ofrece el Fondo Estratégico y Fondo Rotatorio de la OPS, UNFPA y PMA y la COMISCA. • Son cuatro los partidos que abordan el tema de la transparencia, de ellos el partido LIDER plantea un mejoramiento en el portal de Guate compras y de la ley de contrataciones del Estado y el MRN, plantea el interés de afrontar el robo hormiga y de abolir el contrato abierto. 	<p>El <i>financiamiento en salud</i> es el más bajo de la región, no supera históricamente el 1.2% del PIB. Su distribución es inequitativa, privilegia la atención curativa, centraliza los recursos financieros. La asignación presupuestaria se define como producto de una negociación política entre las distintas partidos políticos</p> <p>La escasa recaudación fiscal y el escaso interés en la inversión social que apenas llega al 8% del PIB, explica que la asignación al MSPAS sea tan limitada, esto reduce la posibilidad de respuesta del sistema de salud y empuja a la población a buscar alternativas de solución en el sector privado, algo que trae resultados catastróficos con los índices de pobreza que se tienen.</p> <p>Adicionalmente debe considerarse que la distribución presupuestaria reproduce las inequidades vigentes, que existe una gestión ineficiente de los recursos y la falta de transparencia cada vez más evidente.</p> <p>Paradójicamente, solo dos partidos expresan de manera explícita su interés por promover un aumento al financiamiento de salud.</p>

MODELO DE ATENCION

PLANES	ANALISIS
<ul style="list-style-type: none"> • Para la agrupación TODOS es una prioridad alinear la prestación de los servicios de salud con la carga de enfermedades y generar un modelo de atención, en el que el primer nivel este marcado por la calidad. • LIDER se limitara a abastecer los servicios de salud actuales y mejorar el acceso a los servicios de salud, sin especificar cómo lo van a hacer. • UNE ofrece impulsar el modelo de atención integral incluyente, con énfasis en la atención primaria renovada y fortalecer el programa de extensión de cobertura institucional. • El MNR propone ofrecer programas de educación popular en salud. • Únicamente tres partidos expresan su intención de apoyar el tema intercultural. LIDER ofrece incorporar la medicina tradicional y capacitar y equipar a comadronas y promotores de salud. UNE también centra en el tema de capacitación y equipamientos de comadronas, pero propone además su incorporación en hospitales y centros de salud. El MNR por su parte promueve la investigación, rescate, valoración y promoción del sistema de la medicina indígena; la inversión necesaria para garantizar servicios de salud con pertinencia cultural designando personal local, con dominio del idioma maya y sensible a la situación de salud de los pueblos indígenas en puestos y centros de salud. Contar con intérpretes en los hospitales es dignificar a los/as pacientes y usuarios/as. • Son dos los partidos que consideran la importancia de la infraestructura. CREO propone un programa de alianza municipal para el mantenimiento de infraestructura en salud y el MNR ofrece recuperar la 	<p>Como ya lo hemos descrito, el modelo de atención actual, es altamente excluyente. La atención es focalizada a grupos prioritarios y aun persisten diferencias marcadas y sobre todo inequidades que representan para muchas familias guatemaltecas una exclusión cultural, social, geográfica y financiera.</p> <p>La mayor cantidad de recursos están concentrados en áreas urbanas y la mayor cantidad de decisiones administrativas son centralizadas, las cosas van de mal en peor y prevalece una descoordinación institucional y programática.</p> <p>En este contexto el posicionamiento de los partidos políticos es heterogéneo. Según los elementos planteados por la Alianza por el Acceso Universal a la Salud (ACCESA) el tema de la infraestructura sanitaria es impostergable.</p> <p>Según las proyecciones del INE en 2015 la población alcanza los 16 millones de habitantes. Si consideramos que el 51% de la población vive en el área rural (8.16 millones de habitantes) y que cada puesto de salud está diseñado para cubrir un total de 2,000 habitantes, se estarían estimando que se requieren unos 4,080 puestos.</p> <p>Si asumimos que los 1,049 puestos existentes están en el área rural, estamos hablando de una brecha que alcanza los 3.031 puestos de salud que se requieren para llevar la</p>

<p>infraestructura de la red de servicios que se encuentra en malas condiciones para mejorar la capacidad y condiciones generales de los mismos y construir otros dos centros especializados ya que los actuales, Roosevelt y San Juan de Dios son insuficientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el tema de organización de la red de servicios, CREO propone la creación de un nuevo sistema descentralizado de extensión de cobertura que dote de servicios básicos y focalizados a la población más vulnerable. La UNE, por su lado, propone el restablecimiento de redes integrales de salud y define un fortalecimiento diferenciado en el que las áreas urbanas estarán dotadas de policlínicas de especialidades, clínicas móviles y ampliar y fortalecer los hospitales más grandes ubicados en Escuintla, Guatemala, Quetzaltenango y otros lugares. MRN pretende hacer funcional la estructura de la red de servicios a modo que los puestos de salud den respuesta a la mayoría de padecimientos de salud, mientras que los hospitales se encarguen de la atención y rehabilitación de la salud. 	<p>cobertura universal institucional a todos los habitantes. La pregunta es ¿cuándo empezamos a reducir estas brechas?</p>
---	--

CIUDADANIA EN SALUD

PLANES	ANALISIS
<ul style="list-style-type: none"> • Los dos partidos que evidencia de manera explícita su interés en este aspecto es el FCN que expone que el Sistema de Salud debe ser auditado socialmente y que es necesario promover la participación ciudadana en la solución de problemas de salud y educación preventiva de enfermedades infectocontagiosas y epidemias. • El MNR, que dentro de la estrategia planteada promueve la realización de programas de educación popular en salud para el ejercicio de una ciudadanía plena. 	<p>Pese a que el marco legal vigente promueve la participación ciudadana en distintos aspectos de la salud, ésta no se cumple. Y en los pocos espacios que se abren se identifica que las relaciones de poder son muy marcadas. Por lo que es indispensable promover el cumplimiento de la ley y la apertura de espacios de participación ciudadana en todos los niveles y en relaciones equilibradas.</p> <p>Que únicamente dos partidos consideren el tema de ciudadanía es un hecho preocupante.</p>

AGUA Y AMBIENTE

PLANES	ANALISIS
<ul style="list-style-type: none"> El tema de agua, ambiente y salud, fueron contemplados en los planes de VIVA, TODOS, URNG y UNE. Las cuatro agrupaciones coinciden en la necesidad de garantizar el acceso al agua y saneamiento ambiental. 	<p>El agua y el ambiente son condicionantes de la salud. Desafortunadamente, ningún partido detalla actividades que den idea de cómo van a concretar lo propuesto.</p>

SEGURIDAD SOCIAL

PLANES	ANALISIS
<ul style="list-style-type: none"> TODOS contempla la ampliación de cobertura de la seguridad social, que incluya la posibilidad de inscripción de empresas con menos de tres trabajadores, la cobertura de microempresarios, trabajadores agrícolas temporales y trabajadores del transporte y la construcción; URNG considera importante fortalecer la institucionalidad, transparencia, control y calidad de los servicios del IGSS y crear el Seguro de Protección Social Universal, a partir de la creciente y permanente adscripción de la población a la Seguridad Social, de acuerdo con el Sistema de Protección Social de la salud. LIDER se limita a fortalecer programas de extensión de cobertura, equipar los servicios actuales y hacer más clínicas periféricas. UNE contempla impulsar una reingeniería completa del IGSS, con el objetivo de sanear la administración financiera y médica así como de 	<p>La seguridad social es un derecho constitucional. Pese a eso, actualmente continúa con una cobertura limitada, por lo que es importante no escatimar esfuerzos en ampliar esta cobertura.</p> <p>Los servicios de salud están concentrados en los cascos urbanos y la especialización en el área metropolitana, por lo que los esfuerzos deben de trascender a un simple abastecimiento.</p> <p>Los últimos señalamientos de corrupción, obligan a fortalecer este campo, buscando una gestión transparente de los recursos.</p> <p>Lo otro que habría que reconsiderar es el tema de la contratación de servicios y fortalecer la supervisión de este programa.</p>

transparentar los programas existentes; realizar un acuerdo con el sector privado para ofertar seguros médicos accesibles para el sector informal de la economía que permitan los servicios médicos en los centros hospitalarios del IGSS y otros; realizar una propuesta conjunta con el sector agrícola para cubrir las necesidades de atención médica a sus trabajadores; impulsar la construcción del hospital de pediatría del IGSS y revisar la infraestructura existente en el interior de la República, para modernizar y mejorar las instalaciones.

A modo de conclusión...

- Ninguno de los planes contempla la necesidad de atender a la población discapacitada y a otros grupos. Tampoco consideran la vulnerabilidad que el país tiene ante el cambio climático, o las posibilidades de ser azotados por una epidemia.
- Ninguno de los planes contempla algún plan específico que ayude a paliar a corto plazo el tema del desabastecimiento, la deuda de arrastre y la conflictividad laboral. El cumplimiento de cualquiera de estos planes se verá afectado de no aprobarse un presupuesto digno para el 2016 y si no se resuelve, en los mejores términos, el tema del pacto colectivo.
- La oferta electoral de los partidos está plagada de buenas intenciones y la inclusión en sus planes de los distintos componentes considerados para el análisis responde a los intereses o a la concepción ideológica de cada uno. En términos generales, no parecen ofrecer mayores posibilidades de lograr un cambio contundente, encaminado al desarrollo de un Estado que responda con su obligación de garantizar el derecho a la salud de la población.

Recomendación

- La prueba más contundente de que estas buenas intenciones tengan alguna oportunidad de trascender, es que los partidos garanticen para el 2016 un presupuesto de salud justo y equitativo.

Referencias bibliográficas

- Compromiso, Renovación y Orden (2015). Agenda de Gobierno 2016-2020. Guatemala: CREO
- Frente de Convergencia Nacional (2015) Visión 20/20. Guatemala. Guatemala: FCN
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2015) El Presupuesto para 2015: Los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino. Guatemala: ICEFI
- Libertad Democrática Renovada (2015) Plan Nacional 2016-2020. Guatemala: LIDER
- Movimiento Nueva República (2015) Plan de Gobierno 2016-2020. Guatemala: MNR.
- TODOS. (2015) Plan de Gobierno ¡Cambiamos Guatemala ya! Guatemala: TODOS
- Unidad Nacional de la Esperanza (2015). Plan de Gobierno de Rescate Nacional. Guatemala: UNE
- Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (2015) Programa político de Frente Amplio. Guatemala: URNG.
- Visión con Valores (2015). Plan Nacional Guatemala. Guatemala: VIVA.



Perspectiva

El sistema tributario: estructura y composición

Edgar Pape

Economista USAC. Doctor en tributación, Universidad Galileo

Resumen

Guatemala no ha podido llegar a la meta de carga tributaria del 12%, que debiera más que corresponder a sus elementos económicos constitutivos. Eso se debe a las relaciones sociales imperantes y al poder de los mercados. Matemáticamente y en un enfoque comparativo con economías análogas, la carga debiera ser del 18%. La recaudación es baja por la imposición directa fracturada, la base tributaria estrecha y la alta evasión y elusión fiscal. Guatemala tiene un mayor nivel de pobreza, un IDH y un PIB per cápita más bajos que países con economías comparables. Esas inequidades ocurren a la par de un ínfimo recaudo de tributos a la propiedad inmueble y la carencia de impuestos que graven los movimientos financieros o al patrimonio neto. El tributo a los recursos naturales por la extracción de recursos mineros promedia en América Latina el 28%, mientras que en Guatemala apenas alcanza el 0.35%. Igual ocurre en la explotación de recursos hídricos, que son más estratégicos para el desarrollo nacional y de las comunidades marginadas, que producen el agua. Al final la oposición de esas comunidades expresa el interés nacional de regular los recursos para el bien común.

Palabras clave

Carga tributaria, relaciones de poder, ISR, IVA, exenciones, explotación recursos naturales.

The tax system: structure and composition

Abstract

Guatemala has not been able to reach the goal of tax burden of 12 %, which should correspond to its constitutive economic elements. That is due to the prevailing social relations and the power of markets. Mathematically and in a comparative approach with similar economies, the burden should be of the 18%. The tax collection is low by the fractured direct taxation, the narrow tax base, the high evasion and the tax avoidance. Guatemala has a higher level of poverty; a HDI and a GDP per capita lower than countries with comparable economies. These inequities arise on par with a paltry tax collection to the immovable property and the lack of taxes that are payable in respect of the financial movements or equity. Taxes for natural resources by the extraction of mineral resources in Latin America average 28%, while in Guatemala barely reach a 0.35%. The same occurs in the exploitation of water resources, which are strategic for national development and of marginalized communities, which produce water. In the end, the opposition of these communities expresses the national interest to regulate the resources for the common good.

Keywords

Tax burden, power relationship, Income tax, VAT, exemptions, natural resources exploitation.

La carga tributaria

Guatemala, además de presentar un alto índice de desigualdad, cuenta con una carga tributaria baja que no le permite implementar políticas tendentes a atenuar las disparidades y disminuir los niveles de pobreza e indigencia. Desde 1995, año previo a la firma de los Acuerdos de Paz, en que se adoptó el compromiso de aumentar la carga tributaria en un 50% respecto a la prevaleciente en dicho año que era del 8.7%, las finanzas públicas no han podido alcanzar dicha meta ya que la carga tributaria se mantuvo hasta el 2012 en alrededor del 11% del PIB, pese a que el país ha experimentado un crecimiento sostenido del PIB per cápita (Cuadro 1).

Existen problemas económicos y políticos de fondo que hacen difícil establecer un buen recaudo y que obligan al país a recurrir al endeudamiento del Estado como opción para atender el gasto público. El objetivo de elevar la carga tributaria pasa por la generación de mayores ingresos que debiesen tener como fuente, en un país desigual, gravar un tanto más a los deciles superiores que a los inferiores, por cuanto es aquí donde se concentra el ingreso. Sin embargo, los contribuyentes situados en esos deciles tienen facultades para evitar reformas fiscales que afecten sus rentas y patrimonios y la facilidad para trasladar la incidencia del tributo a otros sectores.

La columna derecha del Cuadro 1 muestra la carga tributaria neta del país, que resulta de restar

de la carga bruta el crédito fiscal del IVA devuelto a los contribuyentes a partir de 1995 hasta el 2012, período que constata una situación no deseable a la meta de carga tributaria acordada por los negociadores de la paz que entonces consideraban apta para enfrentar la demanda de gasto público emanada del propio crecimiento económico. Puede observarse asimismo, el crecimiento del crédito fiscal del IVA devuelto por la SAT, cuyo monto representó en 2011 el 7% de la recaudación total neta y cerca del 28% del IVA doméstico sobre ventas, en su mayor parte se trató de un reembolso en favor de los exportadores.

Cuadro 1
Guatemala: Carga tributaria del Gobierno Central
Quinquenios 1995 – 2010-2012
- En millones de Quetzales -

AÑO	PIB/ ¹	Ingresos Gobierno Central			Carga tributaria neta
		Total Bruto	Devolución crédito fiscal	Total neto	
1995	77,361.6	6,775.1	10.7	6,764.4	8.7%
2000	133,427.5	15,004.1	833.8	14,170.3	10.6%
2005	207,728.9	24,759.7	1,449.6	23,310.3	11.2%
2010	333,112.3	36,914.0	2,142.0	34,772.0	10.4%
2011	365,760.2	43,156.6	2,864.4	40,292.2	11.0%
2012	394,633.9	45,294.9	2,476.3	42,818.6	10.9%

Fuente: Elaboración propia según cifras de la Intendencia de Recaudación y Gestión SAT, Ministerio de Finanzas Públicas; Banco de Guatemala
/1 Producto Interno Bruto según Base 2001

La pregunta inicial que resulta de estos datos se refiere a indagar sobre las razones por las cuales no ha podido llegar el país a la meta de carga tributaria del 12%. La respuesta es de una técnica llana: la dinámica tributaria no es la que debiera provenir del propio nivel

de desarrollo de Guatemala, sino que se mantiene extremadamente rezagada respecto de su ritmo de crecimiento. En otras palabras, el nivel de carga tributaria que debiera corresponder a sus elementos económicos constitutivos, resulta obstruido por las relaciones sociales imperantes.

Al comparar las estadísticas de carga tributaria con la de otros países de condiciones similares, el país se relega a tener un presupuesto de ingresos públicos más reducido que no corresponde a su crecimiento económico y por lo tanto, no se da la correlación positiva entre desarrollo y carga fiscal, que con datos empíricos suficientes ya mostraba Musgrave desde 1969.¹ La no correspondencia de la carga fiscal con el crecimiento económico, la encontramos de nuevo en razón del poder de los mercados. ¿Cuál debería entonces ser la presión tributaria si las elites económicas no obstruyeran la redistribución hacia el Estado? ¿Cuál es la carga tributaria que requiere el Estado para un desarrollo balanceado a su potencial económico?

Como alternativa en la definición de un sistema tributario óptimo, los países recurren a comparaciones internacionales de modo de aproximar promedios de acuerdo a determinadas características homogéneas, procedimiento que se sigue en este trabajo ya que dichas comparaciones no sólo miden el esfuerzo fiscal del contribuyente sino que también se hacen en función del rol del Estado, con un *benchmarking* de coeficientes fiscales entre países con características macroeconómicas similares.

Los datos refieren a una larga historia en que los países, que ahora son desarrollados, tenían una carga tributaria del 10% en 1,900; del 26%

1. Musgrave, investigó en su libro *Fiscal Systems* (1969) la anomalía de países pobres expresada en la inelasticidad del recaudo respecto al crecimiento del ingreso nacional y puso énfasis en características institucionales; identificó el analfabetismo, la aceptación social del alto grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias, las formas de registro contable en el sector privado y la poca capacidad de gestión de la administración tributaria.

en 1965; y el 39% en el 2000. Los países de América Latina tenían entonces una tasa baja, en 1985 por ejemplo, la carga tributaria media de la región era del 17% frente a un 36% de países industriales, mientras que la de Guatemala fue del 7%.

Según la CEPAL (2013), entre 2000 y 2011 los ingresos fiscales totales de América Latina mostraron un dinamismo al aumentar del 19.6% al 23.6% del PIB. En el caso guatemalteco, el nivel de ingresos se mantuvo entre 10.5% y 11.5% del PIB. En dicha alza incidió el crecimiento de la economía mundial, el aumento de los precios de los productos básicos, el contexto macroeconómico favorable y el establecimiento de nuevos tributos. Si la economía de Guatemala mostró en el mismo período un crecimiento positivo, influido por el dinamismo de las telecomunicaciones, la energía, minería e hidrocarburos, similar al experimentado en América Latina, cabe entonces indagar, ¿qué le negó al Estado de Guatemala lograr esa correlación positiva entre desarrollo y carga fiscal?

El estudio citado señala que el nivel de recaudación potencial para los países de América Latina, resulta considerablemente más alto que el nivel de recaudación efectiva y que existe un margen para aumentar los ingresos públicos. Al comparar 121 países, a través de un análisis de regresión de corte transversal que considera la relación entre la carga tributaria y el logaritmo del PIB per cápita, se observó que la presión tributaria de Guatemala es claramente menor a su nivel de desarrollo en términos de ingreso.

En efecto, al dejar fuera a los países que están por encima de la línea de regresión que tienen una carga tributaria efectiva que excede su potencial de desarrollo,

se confirmó que en 13 países de América Latina, incluida Guatemala, existe un margen suficiente para aumentar los ingresos impositivos en 5 puntos del PIB. Es más, dadas las diferencias entre las brechas de carga tributaria potencial y efectiva en los países, Guatemala tendría el potencial de crecer hasta en 8.3 puntos del producto, con lo cual su presión tributaria adecuada a su propio desarrollo, debería situarse al menos, en un 18% del PIB.

Estos hallazgos confirman un principio de la teoría tributaria basado en la imposición óptima, referida a que la estructura óptima de impuestos surge necesariamente del llamado gasto óptimo. El enfoque comparativo de cargas tributarias entre países con características más o menos similares, es la opción a seguir ante la falta de estadísticas y estudios que demuestren en el país cuál es dicho gasto óptimo.

A esta línea de análisis, no escapa el reconocimiento de que las fuertes precariedades económicas y sociales existentes en Guatemala, denotan necesidades ingentes que contabilizadas podrían exigir que la función de gasto sea mucho más elevada, como se sustenta en las recomendaciones de la ONU del 2005, en cuanto a que los requerimientos para aliviar la pobreza y mejorar la infraestructura son sustanciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para lo cual señala que los países de bajo ingreso podrían elevar los tributos como proporción del PIB, en alrededor de 4 puntos porcentuales.

Como ilustración de la escala de necesidades en Guatemala, los montos de demandas presupuestarias que las instituciones públicas presentan al Ministerio de Finanzas Públicas en los inicios de la programación del presupuesto, son normalmente superiores en un 100% del presupuesto de gastos que finalmente se aprueba. En 2010, por ejemplo, los requerimientos presupuestarios de las instituciones fueron de alrededor de Q 80,000 millones, pero la recaudación efectiva, apenas alcanzó Q 35,000 millones. Ello indica que el fisco tiene rigidices extremas que lo obliga a abstenerse de buscar nuevos ingresos y a congelar las demandas

de gasto, ya que en el caso de atender dichos requerimientos a través de impuestos, la carga tributaria debió haber sido por lo menos del 20% del PIB.

Los Acuerdos de Paz convinieron en que la carga tributaria mínima debía alcanzar el 12% del PIB, es decir un 50% más de la carga de 1995 que era del 8%, proporción que de conformidad con el nuevo índice de cuentas macroeconómicas debería ser actualmente del 13.5%, el cual no ha sido alcanzado. Instituciones como la CEPAL aconsejan que los países por debajo de la carga tributaria media de América Latina (18 %), debieran tener como propósito alcanzar este nivel indicativo.

Principales razones de la carga tributaria baja

¿Por qué es la recaudación tan baja en Guatemala?

Conceptualmente habrían tres razones económicas: bajas tasas impositivas directas, una base impositiva estrecha y altas tasas de evasión. Por supuesto que cada una de ellas juega un rol diferente dependiendo del tipo de impuesto, pero todas están transversalmente afectadas por las determinaciones que desempaña la relación social de resistencia al pago de impuestos que impone la estructura del mercado.

La resistencia a tributar adquiere relevancia inclusive en los informes oficiales:²

“En los últimos 7 años y especialmente luego de la crisis global de 2008-2009, que trajo como consecuencia una caída en el nivel de carga tributaria de 12% a 10.3%, el gobierno

2. Ver el Análisis de coyuntura sobre Actualización Tributaria, en la página web de MINFIN, mayo 2013.

impulsó nuevas iniciativas de reforma, con el objeto de recuperar el nivel pre-crisis logrado en 2007, pero una vez más se encontró con la oposición de algunos sectores y la inadecuada estrategia parlamentaria para aprobar una reforma integral. En resumen, desde 2006, solo fue aprobada una reforma sustancial: la Ley Anti evasión I del año 2006 y como instrumento paliativo se aprobó el Impuesto de Solidaridad (2008)."

Previamente, el informe indica que

"La constante insuficiencia de recursos llevó al gobierno a presentar al Congreso iniciativas de reforma, algunas de las cuales ha sido aprobada luego de largos e intensos debates y negociaciones, pero de manera paralela la Corte de Constitucionalidad ha impugnado muchas de tales reformas, obligando al gobierno a recurrir en repetidas ocasiones a la aprobación de impuestos extraordinarios y temporales, que también han sido impugnados a lo largo del tiempo".

Se procede a continuación a explicar las tres razones de la baja carga tributaria en Guatemala

Imposición directa fracturada

La principal causa de la menor carga tributaria está dada por la baja recaudación, en términos del PIB, de los impuestos directos (a la propiedad y la renta) y la fracturación que padecen por la evasión del impuesto, las deducciones y exenciones y la ausencia de un impuesto a individuos de altos ingresos. En promedio, la carga tributaria directa de los países desarrollados se sitúa en 9 puntos del producto por encima de la de América Latina, que en el 2012 era del 5.6%. Más aún, la recaudación proveniente de impuestos al

patrimonio (en relación al PIB) en América Latina es la más baja del mundo; incluso los países africanos recaudan, en promedio, más que los latinoamericanos por estos conceptos (CEPAL, 2013). La situación guatemalteca es aún más vulnerable, ya que la tributación directa fue del 3.4% del PIB en el mismo año.

Respecto de las tasas, la Ley del ISR, a partir del 2013 tiene dos regímenes: el régimen Sobre las Utilidades de Actividades Lucrativas, del 25% sobre la base imponible determinada sobre la utilidad neta, y el régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas, que consiste en un 6% de impuesto sobre los ingresos brutos (ingresos sin deducciones de ningún tipo), que subirá al 7% en el 2014. El impuesto a la Renta para trabajadores en relación de dependencia es del 5% hasta un ingreso de Q 300,000 anuales y del 7 % sobre el excedente de la base imponible de Q 300,000. Finalmente, los dividendos pagan el 5%, tarifa discriminatoria respecto de la tasa que pagan los trabajadores.

Al considerar los ingresos exentos y las deducciones, la tasa efectiva del ISR resulta significativamente afectada ya que las personas jurídicas sólo pagan el 1.3% de la renta imponible. En términos absolutos, el volumen de exenciones del ISR alcanzó cerca de Q 18 mil millones en 2009; además, la recaudación del ISR de las personas físicas es bajísima en Guatemala, equivalente al 0.3 % del PIB, mientras que el ISR a las personas jurídicas es del 2.4 %. Lo grave es que las tendencias siguen a la baja, emulando las corrientes internacionales de caída en las tasas efectivas para las corporaciones, como se evidencia con la reducción del 31% al 25% al régimen de actividades lucrativas, conforme la nueva Ley de Actualización Tributaria.

Frente a las declaraciones fiscales planificadas para un pago efectivo bajo del tributo, se estableció en la década de 1990 un impuesto mínimo para las personas individuales o jurídicas con patrimonio propio que realizan actividades comerciales o agrícolas en el territorio nacional y obtienen un margen bruto de más

de 4% de sus ingresos brutos. El impuesto de solidaridad (ISO) sucesor del IEMA y del Impuesto Extraordinario y Temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), que contribuye con el 0.7% de la carga tributaria. Conforme la opción que elija el contribuyente el ISO es acreditable al ISR y con tasa del 1% sobre la base imponible puede acreditarse a la opción que sea mayor entre: a) Una cuarta parte del total de activos netos, o bien, b) Una cuarta parte de los ingresos brutos.

Por otro lado, cabe indicar que también la imposición indirecta se encuentra fracturada, como es el caso del IVA, que no obstante su relevancia contributiva, su recaudación neta se ve reducida por la erosión a su base imponible en cerca de Q 4 mil millones que le causan las múltiples exenciones y por la devolución del crédito fiscal, equivalente al 0.8% del PIB.

Con relación al Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) la recaudación es groseramente insignificante y opaca al presentar la fingida imagen de

que en Guatemala, la tierra y los recursos naturales no tienen valor. La tierra en Guatemala es cara, especialmente la de la costa sur y la del área metropolitana, con una rica biodiversidad y progenitora del mayor porcentaje de exportaciones y del producto global, pero el IUSI mantiene una característica propia de país finquero que no sólo aprovecha los beneficios de la obra estatal y las plusvalías que le genera el desarrollo del país, sino que su contribución al fisco, es mínima (0.16 % del PIB), con el pecado original de valuaciones falsas, tanto de la tierra como de las instalaciones y edificaciones.

Base tributaria estrecha

La estrechez de la base imponible es resultado de varios factores, así: a) El departamento de Guatemala es el espacio de mayor recaudación (93%), al concentrar la mayoría de contribuyentes especiales medianos y grandes, que al 2010 constituía un total de 2751 contribuyentes (conforme pagos de ISR en los intervalos mayores a Q 1 millón); b) El número de contribuyentes efectivos también resulta mínimo si se compara con la cantidad de personas ocupadas que tienen algún ingreso, por ejemplo,

el 1.3 % de 1.1 millones de contribuyentes del ISR, declara el 91% de lo recaudado, y más preciso, el 80% del aporte proviene de 4,500 contribuyentes. Ello define de entrada los desafíos que enfrenta la autoridad tributaria para ampliar la efectividad y cobertura de los contribuyentes; c) De significativo impacto a la base imponible, resultan también los gastos tributarios, aplicados a generosos tratamientos preferenciales, que transforman un impuesto teóricamente progresivo, en uno de baja productividad, al reducir la renta imponible a través de las exenciones y deducciones de costos y gastos.

Por último, el tamaño de la economía informal (más del 60%) contribuye a una base tributaria estrecha, tanto del área rural como del área urbana. Como evidencia, es útil tomar dos datos: el primero es que los pequeños contribuyentes del IVA aportan solamente el 3% del recaudo y; el segundo, se refiere a que el sector primario en el cual los productores de subsistencia se subsumen a la exportación y a los proyectos extractivos modernos, sólo participa con el 5% del total recaudado. Por otro lado, hay suficientes evidencias empíricas para mostrar la relación negativa entre informalidad y carga tributaria,³ y en particular en Guatemala donde el 90% de las empresas tienen menos de 5 trabajadores.

Alta evasión y elusión fiscal

La carga tributaria está altamente mermada por los altos porcentajes de evasión fiscal, especialmente del ISR (63%) y del IVA (31%) cuya magnitud total podría alcanzar el 4% del PIB, es decir, socava las oportunidades de desarrollo al defraudar el potencial de un incremento que podría significar una tercera parte de la carga tributaria actual.

3. Ver: *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, The World Bank, en que se muestra que a mayor informalidad corresponde una menor carga tributaria.

En Guatemala la evasión es un fenómeno difundido a través de comportamientos individuales y colectivos firmemente arraigados. Mientras los ciudadanos tengan la opción entre evasión-elusión y el cumplimiento legal, que muchas veces deja vacíos, y no estén convencidos del deber de tributar que debe interponerse a los intereses personales, no se eliminará definitivamente. La desconfianza en la tributación se ve estimulada ante las inconformidades que con frecuencia se publicitan en los medios de comunicación por parte de quienes se oponen a la aplicación de las leyes tributarias. Si a estas inconformidades se une la fobia liberal contra el Estado, la evasión es de alguna manera una expresión de antipatía hacia el gobierno. Cotidianamente se observa, por ejemplo, cuando los comerciantes no entregan a sus clientes las facturas o cuando los clientes por su parte, tampoco la exigen.

Los evasores pueden ser contribuyentes potenciales no registrados, desconocidos por la autoridad tributaria, pero los registrados no están libres de evadir o eludir, ya sea por declaración incorrecta de manera consciente, o de aquellos que cometen inexactitudes, pero que al ser ajustados asumen la responsabilidad de corregir. También se puede dar el calificativo de evasores a quienes declaran parcialmente, ocultando sus ingresos o quienes se colocan bajo regímenes especiales con el propósito de evitar el pago de impuestos. Con mucho acierto se podría decir que las abultadas exenciones son formas de evasión alternativas. Las conductas evasoras se observan periódicamente en:

- a) Apropiación de recursos del Estado en las retenciones de IVA e ISR
- b) Utilización de testaferros y sociedades de “cartón”
- c) Facturaciones falsas
- d) Uso de partidas arancelarias de bajo valor o triangulación del origen de mercancías

- e) Solicitudes de devolución del crédito fiscal no procedentes
- f) Presentación de pérdidas de la empresa
- g) Costos y gastos ficticios y alteración de inventarios
- h) Operaciones de reingeniería financiera (propio de despachos de auditores y abogados)
- i) Utilización abusiva de beneficios fiscales o de zonas francas y maquilas.

Por otro lado, influye en los contribuyentes las percepciones sobre la autoridad tributaria y el Estado. Los ciudadanos saben de las debilidades del Estado, de leyes tributarias mal redactadas y por supuesto de los impuestos que deben pagar y sus correspondientes sanciones, en caso de incumplimiento, conociendo también su capacidad de pago. Sin embargo, se evade, elude o simplemente no se declara, a sabiendas de las coyunturas y sus relaciones con el Estado. Si, por ejemplo, el Estado no aplica sanciones ejemplarizantes, condona o exonera multas o los tribunales no actúan conforme a derecho, éstos se convierten en factores que motivan a la abstención del pago de impuestos.

La regla conocida es que la evasión y elusión aumenta en aquellos contribuyentes con mayores ingresos al no estar dispuestos a disminuir su capital por contribuciones estatales; el problema tiende a ser grave cuando ello genera satisfacción en individuos que hasta se jactan de defraudar al Estado sin ser evidenciados. Tal posición no se aleja de aquella que deriva del cobro de “facturas” por financiar campañas electorales y del uso habitual del sector empresarial organizado por el cabildeo y la presión política. En estas situaciones, se convierte en “ventaja” para el contribuyente, la “confidencialidad” de la información tributaria, la debilidad de la autoridad tributaria y la de sus funcionarios, así como del uso de mecanismos perversos como la amenaza y el soborno, por parte de aquellos que por principio desacreditan al “leviatán”, siendo incluso capaces de hacer denuncias infundadas, utilizando la prensa o los tribunales correspondientes.

La situación anterior explica la propagación de la evasión, propiciada por las estructuras público-privadas, evento que unido a la corrupción campante coloca al país en el puesto 113 de 176 países que son evaluados en el *ranking* internacional de corrupción

en 2012. Mientras no se reduzcan las oportunidades para la evasión, incluido el secretismo bancario y no se suban los costos de la conducta evasiva y elusiva de impuestos, que se manifiestan en la garantía de que los casos descubiertos sean efectivamente sancionados y se procesen con éxito en los tribunales, haciéndolos públicos, no habrá modo de enfrentar este flagelo.

A este respecto, hay un actor institucional infaltable para detener la impunidad tributaria: Los tribunales de justicia. De los 12,174 expedientes de defraudación tributaria y aduanera registrados en el 2009, y que MINFIN-SAT (2009) estimó en Q 2,600 millones en impuestos, incluidos casos de alto impacto, solamente el 10% tiende a cobrar efectividad de persecución penal, ya que los procesos son tardíos (4.5 años promedio), además de que el delito tributario se caracteriza por ser un campo fértil de manipulación, por la vía de los amparos y prebendas.

La relevancia mundial de la evasión y la defraudación fiscal en plena época de globalización ha preocupado a los países desarrollados que han lanzado una normativa de lucha por la transparencia, mediante el acceso de la autoridad tributaria a la información bancaria y al registro de propiedades, y a la firma de acuerdos sobre intercambio de información fiscal. El gobierno de Guatemala ha ganado algunos espacios mediante la suscripción de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE,⁴ a fin de salir de la lista de paraísos fiscales, en la que se restringe el acceso

4. Para estos efectos, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un organismo que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo. Tomado del sitio web www.fatf-gafi.org

a la cooperación financiera de algunos países como Francia; no obstante, a estos esfuerzos gubernamentales se oponen sistemáticamente los grupos financieros y las grandes empresas a que el país se adhiera y aplica los estándares de la OCDE, incluyendo el acceso de la SAT a información bancaria y la puesta en marcha del principio de libre competencia (incluido en el Decreto 10-2012) lo que ha provocado que Guatemala continúe apareciendo en la lista de “paraísos fiscales” que no cooperan con la transparencia fiscal internacional.

Sobre los ingresos predestinados y las rigideces del gasto público

La elevación del recaudo tributario deviene necesario para Guatemala, ya que su pequeño volumen y las reglas de asignación a priori de los ingresos corrientes no permite tener márgenes de maniobra para atender los requerimientos de gastos y de aquellos que surgen por casos urgentes y contingencias sociales, como los eventos naturales que se convierten en desastrosos para la gente de menores recursos. En esa condición, es imposible maniobrar para efectos de la redistribución del ingreso.

El Gasto Público guatemalteco presenta además serios problemas de fondo, tanto cuantitativos como de calidad. A los problemas sobre las carencias del gasto social, se suman otros relacionados con el servicio civil y la rigidez en la asignación de recursos. La rigidez más relevante alude a la existencia de los mandatos constitucionales y legales relacionados con múltiples pre-asignaciones de

recursos⁵ a determinados gastos que limitan la aplicación de una política fiscal más eficiente, ya que condicionan la composición del gasto y su financiamiento.

Los llamados aportes constitucionales y otras normas de la legislación ordinaria, referida a asignar impuestos específicos como IVA paz, vehículos, combustibles, que estropean la priorización del gasto, sumados a los gastos recurrentes del Estado, como la remuneración de empleados, el pago de la deuda pública, la cuota al IGSS, solo dejan al fisco un margen de maniobra del 10%. De esa cuenta, hay una sub ejecución de la inversión pública social y se hace cuesta arriba atender las nuevas demandas que imponen las cambiantes condiciones económicas y sociales del país.

El régimen de Clases Pasivas del Estado, por ejemplo, ya es insostenible porque al carecer de reservas, debe absorber cada año un monto creciente de recursos del presupuesto general, en detrimento de otras prioridades de gasto. Los Pasivos Contingentes comprometen la viabilidad fiscal al no contarse con normativas claras para su tratamiento, como sucede con el adeudo del Estado al IGSS y al Banco de Guatemala, el creciente endeudamiento de las municipalidades, o para prevenir amenazas de desastres naturales, pasivos que habrían de exigir esfuerzos fiscales extraordinarios.

Composición de la estructura tributaria

Es necesario insistir que no sólo el nivel de la carga tributaria tiene efectos en la distribución del ingreso del país sino que

5. Por mandato de la Constitución y otras leyes, el presupuesto de gastos está específicamente atado en un 40% del total de los ingresos corrientes del Estado.

también interesa la composición de la misma, es decir, no sólo es importante lo que se recauda sino también cómo se recauda en Guatemala.

La composición de la estructura tributaria se refiere a dos tipos de relacionamientos. Por un lado, la relación entre renta y consumo y, por otro, al interior del consumo, interesa indagar cuál es la relación entre la tributación al consumo interno y la que procede de las importaciones. En la primera relación, persiste la idea de que es más eficiente gravar el consumo en lugar de la renta, puesto que es necesario estimular el ahorro y la inversión. Por ello, hay una brecha entre impuestos directos e indirectos por la proclividad al aumento de impuestos al consumo, pero también la hay al interior de la propia imposición directa, específicamente en el impuesto a la renta personal y el mínimo recaudo procedente del patrimonio.

Respecto al consumo, se observa un alto predominio de participación del IVA que se ha convertido en un eje importante de la tributación; los aranceles a la importación tienden a la baja, indicando la intensidad del nivel de liberalización comercial, con repercusiones negativas en los ingresos presupuestarios del Estado, y que debieran ser compensados con impuestos internos para evitar los déficits fiscales.

En el Cuadro 2 se presenta la evolución de la estructura tributaria, que se caracteriza por una baja tributación directa, no obstante el alza del recaudo a la renta en los últimos años, en la cual permanece estancado el nivel de imposición patrimonial casi a una proporción de cero. Se observa también un sostenido crecimiento de los impuestos generales al consumo tipo IVA; una significativa

reducción de los impuestos al comercio exterior y una recurrente erosión de los ingresos totales por motivo de la devolución de crédito fiscal del IVA a los exportadores.

Cuadro 2
Guatemala: Estructura tributaria 2002-2012
En porcentajes respecto al ingreso total

Impuesto	2002	2005	2010	2011	2012
Total administración tributaria	12.0%	11.5%	10.8%	11.4%	11.2%
Directos	3.1%	2.9%	3.1%	3.5%	3.4%
Sobre la Renta	1.6%	2.1%	2.3%	2.8%	2.7%
Sobre el Patrimonio	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IEMA, ISO y otros	1.5%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%
Indirectos	8.9%	8.6%	7.7%	8.0%	7.7%
IVA sobre Ventas	2.3%	2.0%	2.4%	2.6%	2.5%
IVA Importaciones	3.5%	3.8%	3.3%	3.5%	3.4%
Derechos Arancelarios	1.4%	1.8%	0.7%	0.7%	0.6%
IVA total	5.8%	5.9%	5.7%	6.1%	5.9%
Total otras instituciones	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%
Ingresos absolutos	20,071.5	24,759.7	36,914.6	43,156.6	45,244.9
Ingresos tributarios brutos	12.4%	11.9%	11.1%	11.8%	11.5%
Devolución de crédito fiscal	0.5%	0.7%	0.6%	0.8%	0.6%
Ingresos tributarios netos	11.8%	11.2%	10.4%	11.0%	10.9%

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de SAT.

Entre el 2002 y el 2005 los impuestos indirectos casi triplican la proporción de los impuestos directos, proporción que no obstante que viene reduciéndose en los últimos años, arroja como resultado una relación media en la composición renta/consumo alrededor de 0.4, mientras que en los países de la OCDE es mayor a 1. El impuesto a la renta oscila en los años indicados entre 1.6 y 2.8% del PIB, mientras que la media en países de América Latina es de 4.9% y en los países de la OCDE de 13%.

En Guatemala, como en otros países en desarrollo, la proporción del impuesto a la renta de las empresas es significativamente mayor que lo que se recauda de los contribuyentes individuales. Mientras que la media en América Latina es de 1.5% del PIB del impuesto sobre la renta a las personas, en Guatemala, apenas es del 0.3%. Por el contrario, en los países ricos, la recaudación del ISR a las personas físicas es tres veces mayor que la percibida de las corporaciones. La proporción media del PIB del recaudo de ISR a las personas jurídicas en América Latina es casi similar al de los países de la OCDE, en alrededor del 3.5%, y para Guatemala es del 2.4% del PIB.

La reducida tasa marginal efectiva, la estrechez de la base imponible, la existencia de un alto nivel de deducciones y exenciones que deja fuera a una gran parte de los ingresos, así como el alto coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad), son factores que en el caso del impuesto a la renta, resultan aún con mayor peso que en otro tipo de impuestos.

Con relación al recaudo al comercio exterior, se observa en el Cuadro 2, entre 2002 y 2012 la captación de ingresos por derechos arancelarios bajó del 1.4% al 0.6% del PIB, respectivamente. En el primer quinquenio de la década de 1990 los derechos arancelarios promediaban el 1.7% del PIB. La caída obedece a los efectos de la liberalización comercial iniciada en esa década que le dio un mayor dinamismo a las importaciones en detrimento de las exportaciones por la desgravación de los aranceles, cuya tasa media en el 2012 fue del 2%, sin considerar que cerca del 85% de las importaciones se efectúa a una tasa cero.

Tres conclusiones pueden adelantarse a partir de lo dicho. La primera se refiere a que el crecimiento económico en Guatemala no conduce, como en otros países, a la elevación

de la presión tributaria a partir de variaciones en la composición de los ingresos tributarios, que pasa desde los impuestos al consumo hacia el impuesto sobre la renta y en especial, al recaudo de mayor renta de las personas físicas de altos ingresos. Cuando eso ocurre, las demandas sociales distributivas tienden a reducirse. En Guatemala no se han previsto estos objetivos ni se ha permitido que dada la composición impositiva se valoren las consecuencias económicas desde el punto de vista de la equidad y se establezcan medidas compensatorias, no solo tributarias, sino también del lado del gasto. Es más, las exenciones, la evasión y la falta de control de la autoridad tributaria sobre un gran número de contribuyentes, agravada por el “secreto bancario”, dificulta que un gran porcentaje de ingresos se incorpore al ámbito del impuesto a la renta.

Esta conclusión refleja un aspecto más preocupante al observar una participación cero de los impuestos al patrimonio en el PIB, aun cuando participan a nivel municipal con el 0.16% del producto, preocupación también válida cuando los ingresos procedentes de otras instituciones como el Ministerio de Energía y Minas, reportan un recaudo prácticamente

estancado durante el período estudiado, no obstante el crecimiento de las inversiones en materia de aprovechamiento de los recursos naturales.

El nivel de los impuestos directos en Guatemala es tan bajo respecto a los estándares internacionales y claramente insuficiente como para impulsar una mejora en la distribución del ingreso del país, así como también para considerar que los mismos puede ser un obstáculo al crecimiento por sus efectos sobre la tasa de ahorro e inversión, como se demuestra en otros países de América Latina.

La segunda conclusión es que los impuestos de comercio exterior se han reducido a más de la mitad respecto del PIB en los últimos ocho años, sin compensación de los impuestos internos, y cuando esta compensación ocurre, se deriva del incremento del recaudo del IVA a importaciones y muy levemente con el ISR. Ello implica que la apertura externa ha ocurrido por la vía del consumo, con efectos perversos para la producción nacional, que además de afectar el presupuesto de ingresos, agrava el gasto tributario por cuanto los exportadores están exonerados del IVA y de otros impuestos por las

leyes de maquila y zonas francas. En adición, el país no cuenta en la práctica con una legislación sancionatoria aduanera que controle y castigue las “fallas” del proceso de liberalización de importaciones.

La tercera conclusión es extratributaria para explicar las dos tendencias anteriores, y tiene que ver con la existencia en Guatemala de un lobby político anti tributario muy fuerte, que desde las elites levanta la creencia de que gravar la renta empresarial disminuye el nivel de inversión y empleo, con lo se mantiene una carga tributaria baja, estimulada por el influjo de una conducta reprochable de contribuyentes ligados al comercio exterior. En efecto, con el apoyo de auxiliares de la función pública aduanera, los importadores grandes se han opuesto sistemáticamente desde hace 50 años a establecer el régimen sancionatorio que recomendará el proceso de integración centroamericana, a través del Código Aduanero Centroamericano y su reglamento. Tal conducta se repite con la prórroga de la vigencia y exoneración acordada por el actual gobierno respecto a la puesta en marcha de las multas a operadores del comercio exterior consignadas en la Ley Aduanera Nacional, promulgada en el 2012.

Por su relevancia, se retoma a continuación el análisis en la composición de aquellos impuestos directos, ausentes en el gobierno central, mediante la observación de dos áreas que determinan la forma en que la composición de los tributos, deterioran el nivel de distribución de los ingresos en Guatemala, como son los impuestos al patrimonio y la tributación a los recursos naturales.

Los impuestos al patrimonio

El ‘patrimonio’ es un concepto con dimensiones económicas, jurídicas y contables, que se refiere al conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica. De acuerdo con ese concepto, la composición del patrimonio estaría restringida a bienes inmuebles o muebles de una determinada persona, que incluye también los bienes heredados de los ascendientes de un individuo.

En términos más amplios comprende los bienes y derechos que puede ser valorados en dinero, tales como terrenos, edificios, maquinaria, vehículos automotores, mobiliario, obras de arte y similares, depósitos o aplicaciones financieras, acciones o similares y créditos a ser recibidos.

Para efectos del patrimonio neto, de los bienes y derechos pecuniarios se restan las obligaciones que abarcan gravámenes, deudas y préstamos, siendo importante observar que el patrimonio no se extingue por la desaparición vital de la persona, sino que es transmisible a herederos en el ámbito de las personas naturales o en cartera en el ámbito de las personas jurídicas.

Un grave problema de la tributación directa en Guatemala, es el carácter extremadamente bajo de los impuestos al patrimonio, constituidos por el Impuesto Sobre Herencias Legados y Donaciones (Decreto Ley 431 de 1947) y el IUSI (Decreto 15-98), éste último cobrado por las municipalidades, cuyo recaudo promedio anual entre 2009 y 2011 fue de Q600 millones. De este total, las municipalidades de Guatemala, Villa Nueva y Mixco concentran el 82% del total percibido por 334 municipalidades. La parte del IUSI que todavía administra el Gobierno Central ha ido en descenso, al recaudar en el mismo período anterior, un promedio de apenas Q 850 mil, lo que hace urgente concluir el traslado del cobro a los municipios restantes, para evitar los altos costos administrativos.

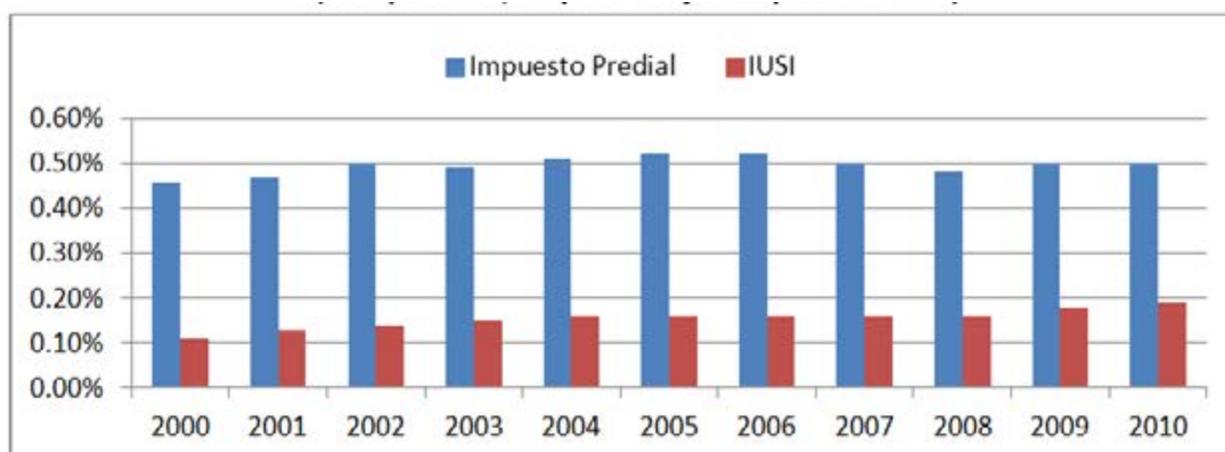
En un estudio comparativo del autor,⁶ se constata que no obstante que el coeficiente de desigualdad en Guatemala y Colombia

6. "Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, un análisis comparativo", trabajo presentado por Edgar Pape en clase de Doctorado, SAT-Universidad Galileo, 2011.

es ligeramente similar, Guatemala tiene un mayor nivel de pobreza, un IDH y un PIB per cápita más bajos. Estas inequidades ocurren a la par de un ínfimo recaudo de tributos a la propiedad inmueble y la carencia de impuestos que graven los movimientos financieros o al patrimonio neto que recaiga sobre los bienes y derechos totales.

En Colombia los impuestos al patrimonio representaron el 1.81% del PIB en el 2008, con expectativas de nuevas alzas de participación hasta el 2014, año en que perdió vigencia el impuesto temporal al patrimonio. Comparados los indicadores de Colombia con el escenario de impuestos al patrimonio en Guatemala, resulta un nivel de carga tributaria que supera en diez veces la carga tributaria patrimonial de Guatemala, ya que ésta participa solamente con el 0.16% del PIB. La media de tributación patrimonial en América Latina es del 0.94 por ciento, ambos datos a 2010.

Gráfica 1:
Impuesto Predial de Colombia y IUSI Guatemala, años 2000-2010
(Comparativo, en porcentajes respecto del PIB)



Fuente: Edgar Pape: Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, 2011.

El impuesto predial en Colombia equivale al 0.50% del PIB, un indicador tres veces mayor al existente en Guatemala. La recaudación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMV) constituye cerca del 0.7% del PIB y el 5% del total de la tributación percibida en Colombia, superando con creces la totalidad de la contribución de los impuestos al patrimonio en Guatemala. Finalmente, el recaudo del impuesto al patrimonio líquido en Colombia osciló entre 0.2% y 0.7% del PIB en el periodo 2002-2010, estimándose que se mantendrá en niveles del 0.7% del PIB durante el periodo 2011-2014, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009. En contraste, Guatemala carece de esta legislación y no se percibe en los planes de gobierno su eventual establecimiento, pese a la prevalencia de un alto coeficiente de Gini, tanto del lado del ingreso como de la tenencia de la tierra.

No obstante que en 2005 se creó el Registro de Información Catastral (RIC), hay fuertes problemas de identificación física y de valores de propiedad, que reproducen las incertezas existentes. Dichos atrasos en bases catastrales y valuaciones, inciden en que el IUSI tenga poca capacidad para influir en la equidad y eficiencia de la imposición inmobiliaria. Para ilustrar las desiguales

formas de tributación inmobiliaria, cabe traer a cuenta que la Municipalidad de Guatemala, registra una propiedad situada en una zona pobre de la ciudad capital (Zona 18) con una extensión de 160 M2 de terreno y 148 M2 de construcción, el pago total de Q 5,074 al año (US\$667). En el otro extremo, 20 lujosos inmuebles ubicados en una zona exclusiva de la Ciudad de Guatemala pagan en total Q 4,968 (US\$540) por un área que suma 19,802 M2 de terreno y 10,308 M2 de construcción. Más grave aún, la Municipalidad de Guatemala estima que "...de 259 mil inmuebles inscritos, solo 28 mil están valuados de forma correcta".

Otra característica se relaciona con los tropiezos de las municipalidades que cuando intentan actualizar las bases y valores de las propiedades, se enfrentan a sistemáticas impugnaciones legales interpuestas por los negocios inmobiliarios, lo que genera un estancamiento de las iniciativas locales para mejorar el tributo y, por ende, insuficiencias de recursos para las municipalidades. Volviendo al caso de Colombia, se destaca que las mayores contribuciones del impuesto al patrimonio en la tributación total, derivan del esfuerzo y voluntad de

los colombianos por contar con un sistema tributario atento a las necesidades, algunas de ellas agravadas por la crisis cafetera y otras por mejorar la seguridad democrática. Situados ambos países en una perspectiva más amplia, Colombia ocupaba el puesto número 79 en el Índice de Desarrollo Humano global y Guatemala, el puesto 116, con una tendencia de aumento en dichas diferencias.

Cuadro 3
Indicadores Económicos e Impuesto al Patrimonio en
Colombia y Guatemala, año 2010

País	<u>Coeficiente Gini</u>	IDH	PIB Per cápita En \$ US	Pobreza	Carga tributaria	Impuesto Patrimonial/ PIB
Colombia	0.584	0.689	6,225	37.2%	16.9	1.45
Guatemala	0.542	0.560	3,050	51.0%	10.5	0.16

Fuente: Edgar Pape: Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, 2011.

Sin duda, el papel del Estado colombiano orientado hacia una estructura más progresiva y la reciprocidad de los contribuyentes con el fisco, contribuyen a sustentar una mejor disponibilidad de recursos para financiar los gastos e inversiones públicas para reducir los niveles de pobreza y preservar la estabilidad de las instituciones democráticas.

Impuestos a los recursos naturales: minería, hidrocarburos e hidroeléctricas

Conviene retomar el análisis de participación del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente por la riqueza y diversidad de los mismos en Guatemala. En ese orden, se observa la minería e hidrocarburos primero y luego los recursos hidráulicos.

El tributo a los recursos naturales, en la forma específica de derechos y regalías por la extracción de recursos mineros promedia en América Latina el 28% de la renta total del gobierno, mientras que en Guatemala, apenas alcanza el 0.35% de la recaudación del gobierno. Una renta tan baja no corresponde al incremento de inversiones mineras que se han dado a partir del 2004, al considerar la ausencia de una legislación tributaria con las características como las que tienen los países sudamericanos. En esos países con explotación de recursos naturales, la proporción de rentas económicas y aportes fiscales durante el auge del 2001 al 2011 obtenidos de la explotación de productos primarios, como proporción del PIB, aumento 7.2 puntos porcentuales en Ecuador, 4.5 puntos en Bolivia, 3 en Argentina, 2.9 en Chile, 2.2 en Colombia y 1.4 puntos en México y Perú.

7. CEPAL reporta esta estimación que nos parece dudosa por no considerar la sujeción de la devolución del crédito fiscal por exportaciones ni el régimen de maquila de Goldcorp, la debilidad de control de la producción por parte del Ministerio de Energía y Minas y ningún programa de fiscalización de la autoridad tributaria, la SAT.

En el Cuadro 4 se puede observar la participación fiscal en el total de la renta minera: en Chile (37%), Perú (30%) y Bolivia (58%); en Colombia y Panamá la tributación y regalías aportan cerca del 42% de la renta minera y en Venezuela la cifra llega al 67%. En Guatemala durante los años de bonanza (2006-2010) se reporta teóricamente el 12%.⁷

Cuadro 4
Distribución de la renta minera en algunos
países de América Latina:
Aporte fiscal como % de la renta minera
Total 1994-2009

Regalía/impuesto	Chile	Perú	Bolivia	Guatemala 1/
Impuestos Minería privada	11.9	30.0	42	12.0
Impuesto a la Renta	10.6	28.6	-	9.9
Regalía	1.3	1.4	-	2.1
Impuesto a la minería estatal	23.8		-	-
Tributación total - participación fisco	36.9	30.0	58	12.0
Renta apropiada por sector privado, incluye pago factores	63.1	70.0	42	88.0

Fuente: CEPAL: Rentas de recursos no renovables en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2012.

Tanto la actividad minera y de hidrocarburos, como la explotación de recursos no renovables gozan de variados incentivos y beneficios. En general, la minería y los hidrocarburos no tienen gravamen a la exportación, prevalece la devolución del IVA pagado, aun cuando no se hayan iniciado operaciones productivas o se esté iniciando un proyecto. Son deducibles de la renta imponible para efectos del impuesto a la renta las inversiones en infraestructura que constituya servicio público y viviendas para los trabajadores. También son deducibles los gastos de prospección y exploración hasta la fecha que corresponda cumplir con la producción mínima así como los gastos de desarrollo y

preparación que permitan la explotación de un yacimiento por más de un ejercicio. Las remesas o exportaciones de sus utilidades están exentas de impuestos y la importaciones tienen por lo general un arancel 0%, de una lista de bienes (maquinaria y equipo), permitiéndose también la admisión temporal de materias primas, insumos y productos intermedios.

El disfrute de privilegios fiscales del sector de minería e hidrocarburos se amplía en 1997 al reducirse en la nueva ley de Minería las regalías del 6% al 1% sobre un monto determinado del producto minero comercializado, que al depender del Ministerio de Energía y Minas deja la actividad prácticamente exenta de auditorías por parte de la autoridad tributaria. La mina Marlin, (Goldcorp) que de paso ha sido señalada de ocasionar graves problemas ambientales y sociales a las comunidades, inició operaciones bajo el régimen preferencial de maquila, exenta del pago de impuestos (a la renta, aranceles de importación, arbitrios y contribuciones locales) y con derechos a devolución del crédito fiscal del IVA.

Conforme la Ley de Minería (Decreto 48-97) toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, puede ser titular de derechos mineros y pagar por la extracción de productos mineros, conforme los artículos 61 y 63, el 1% de regalías, correspondiendo un 0.5% al Estado y 0.5% a las municipalidades. Existe también un canon por superficie, cuyas unidades las define anualmente el Ministerio de Energía y Minas. Conforme el artículo 86 de la Ley, las empresas están exoneradas de los impuestos de importación y luego de 5 años puede disponer libremente de dichos bienes.

Como consecuencia, el fisco guatemalteco (incluido el aporte a municipalidades) recibió apenas el 12% de las rentas mineras en el 2010 (bajo el supuesto de que Goldcorp estuviese pagando el ISR, del que estuvo exento por estar inscrito en el régimen preferencial

de maquila) que es comparativamente más bajo a lo pagado en Chile, Perú y Bolivia donde se percibe el 30%, 37% y el 58% de la renta minera, respectivamente.⁸

La producción minera en Guatemala constituyó entre 2008 y 2011 el 1.7 % del PIB, presentando un mayor dinamismo la producción de oro y plata (cerca del 80% del valor total en minería) cuyo principal productor es la transnacional canadiense Golcorp. Además del oro, Guatemala produce plata, hierro, plomo, zinc y otros no metálicos. Pese a algunos esfuerzos de fomento minero, el país no procesa sus recursos mineros, sino que se venden y exportan en bruto, lo que ha ocasionado que la industria nacional que utiliza productos metálicos se vea obligada a importar. Algunas empresas de renombre han sido Exmibal (níquel) Oxec (cobre) y Minas de Guatemala (antimonio y tungsteno) y actualmente Montana Exploradora, subsidiaria de Goldcorp. Según cifras del Ministerio de Energía y Minas, en 2012 el país contaba con 281 licencias vigentes; 183 de explotación y 98 de exploración, así como 672 solicitudes, la mayor parte para explotación de minerales metálicos.

Años antes del 2005 el sector minas y canteras era de Q 2,300 millones pero ya al 2011 se había cuadruplicado. En efecto, la producción minera nacional en el 2005 era de Q100 millones pero ya en el 2006 había ascendido a Q 1 066 millones, incremento explicado por la extracción de oro y plata (MEM, 2006). En el 2007 dicha producción había alcanzado los Q 1 785 millones. La explotación de esos metales constituye el 85% de la producción minera (los no metálicos, como piedra caliza, basalto, arena y mármol constituyen el resto).

Guatemala ocupó en el 2006 el puesto 36 en producción de oro, con 5,036 kilogramos; el primero es Sudáfrica con 272,128 Kg seguido por China y Australia. Tres años después, la producción de oro guatemalteco se había duplicado. De esa cuenta, en Centro América, Guatemala es primera en producción de oro, seguida por Honduras y Nicaragua. En cálculos aproximados, si el kilo en el 2011 alcanzó un precio de US\$ 56,000 y la producción a dicho año había subido conforme los datos oficiales de producción de Goldcorp,⁹ la mina Marlín produjo en 2011 un total de 382,400 onzas, equivalentes a 10,925 kilos del dorado metal, con lo que el valor bruto de producción se estima en US\$ 612 millones para dicho año. Las cifras de SAT reportan que en el mismo año, las regalías mineras aportaron Q 37 millones al Estado y la misma cantidad a las municipalidades donde operan, que sumados son US\$ 10 millones, apenas el 1.6% del valor de la producción estimada.¹⁰

Contrario al dinamismo económico de las rentas en minería, la suma de los pagos del ISR de todo el sector Minas y Canteras en 6 años (2006 a 2011) fue de Q 1,272 millones, mientras que las regalías mineras ascendieron durante dicho periodo a solamente Q 165 millones. El total de regalías mineras significa apenas el 3% de las contribuciones que el sector de minas e hidrocarburos realiza al fisco. Bajo otra óptica y conforme las cifras de SAT, del total de regalías, las correspondientes a petroleras e hidrocarburos compartibles, ascendieron en 2011 a Q 1,145 millones. Como se observa en el Cuadro 5, las regalías por hidrocarburos son significativamente más altas que los de la minería en el período analizado, mientras que en términos relativos la tributación total respecto del PIB del sector minería e hidrocarburos, presenta una abrupta caída durante los años indicados.

9. Para más detalle, ver empresa minera en <http://www.goldcorp.com/files/april-24-2012/portfolio-at-a-glance.html>.

10. El gobierno negoció con las empresas mineras, a partir de presiones sociales, la posibilidad de un alza en regalías, que, al parecer, se concretó en las llamadas "regalías voluntarias", las cuales no se registran en la contabilidad de ingresos del Estado.

Cuadro 5
Guatemala: Regalías, ISR y PIB del Sector Minas y Canteras
Años 2006-2011 (en millones de quetzales)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Regalías Mineras 1/	9.8	0.50	1.11	16.81	26.40	36.95
Regalías hidrocarburos	671.59	801.20	1,228.25	592.78	677.91	1,145.34
ISR	174.11	212.1	312.6	299.2	500.3	401.4
Total tributación	845.7	1,013.80	1,541.96	908.79	1,204.61	1,583.69
PIB de Minas y Canteras2/	3,269.1	4,120.9	5,370.7	5,008.3	6,616.0	9,697.8

Fuente: Intendencia de Recaudación y Gestión, SAT.

1/ no incluye municipalidades. 2/ Banco de Guatemala, Cuentas Nacionales a precios corrientes.

En el 2006 el total de regalías mineras fue de Q 9.8 millones. En ese año el precio del oro era de US\$ 600 la onza y en septiembre del 2012 alcanzó un pico de US\$ 1,900, con lo cual el país logró una exportación total de US\$ 128 millones, y en 2007 \$US 223 pasando desde entonces a ser superavitario. El oro producido en dicho años fue de un promedio anual de 7 toneladas y de 88 toneladas de plata, contribuyendo a que la minería se haya dinamizado alcanzando ritmos de crecimiento que rebasaron el 15% entre 2010 y 2011. Solo la mina Marlín,¹¹ produjo entre el

2005 y el 2011 1.6 billones de onzas oro y 18.2 billones de onzas plata, que permitió un total de exportaciones de US\$ 1,500 millones en dicho período, con una tributación de solamente el 7%, incluyendo regalías, ISR y contribuciones a las municipalidades de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa. En países como Chile la proporción de tributación sobre la renta minera es del 37% y en Bolivia del 58%.

11. Mina Marlin (subsidiaria de Goldcorp), ver datos en la página web de Montana Exploradora.

Finalmente, los cánones por superficie de explotación y exploración constituyen recursos privativos del MEM que son poco significativos al mantenerse en un promedio conservador anual de pago de Q 1.5 a Q 2 millones.

Energía eléctrica: más gastos que tributos

La política fiscal juega un rol importante en el proceso de producción y distribución de energía eléctrica y por consiguiente, en los efectos de esta actividad respecto a la consecución de objetivos económicos, sociales y ambientales. Se anticipa en estas relaciones, que la vía tributaria y la recaudación de otras figuras de ingresos como tasas y cánones, son menores al uso de los fondos públicos que se utilizan en la promoción de esta actividad y la reducción de sus externalidades negativas. Se trata de una actividad rentista, que aprovecha un bien público y natural como es el agua que produce beneficios privados con altos costos públicos, que se agravan si pudiésemos sumar a estos los valores de degradación de los recursos.

En efecto, el primer sacrificio tributario, se origina del Decreto 52-2003 del Congreso de la República, Ley de incentivos para el desarrollo de

proyectos de energía renovable, que establece el aprovechamiento de los recursos energéticos renovables (energía solar, eólica, geotermia, la biomasa, energía de las mareas y la hidro-energía), a través de las municipalidades, el INDE, las empresas mixtas y las personas individuales y jurídicas, los cuales gozarán de exención durante diez años, en etapa de pre-inversión y construcción de derechos arancelarios para las importaciones, IVA, cargas y derechos consulares sobre importación de maquinaria y equipo, exención del pago del ISR a partir del inicio de operación comercial por un período adicional de diez años y exención del ISO por un período de diez años.

En Guatemala la energía eléctrica es un mercado en situación de oligopolio, donde el coste del exceso de capacidad siempre es trasladado a los usuarios, incluyendo los costos tributarios, razón que expresa tarifas nacionales más elevadas en toda Centroamérica, exceptuando a Nicaragua por problemas de exceso de demanda. Lo anterior implica que la llamada "tarifa social" destinada a hogares de menos consumo, desde 50 a 200 Kwh, arrastra los mayores costos ya que la tarifa en Guatemala es de 21 centavos de dólar el Kwh al 2011, mientras que en Honduras

es de 8 centavos, en Costa Rica de 13 y en Nicaragua de 15 y en El Salvador de 19 por Kwh.

El sector energético en Guatemala relacionado con generación mediante sistemas hidráulicos se identifica con 69 contribuyentes en la SAT, registrándose una recaudación efectiva únicamente a 38 contribuyentes, por un monto equivalente al 0.2 % de la recaudación tributaria en 2012.

En el Cuadro 6 se muestran los impuestos pagados en comparación a los ingresos brutos reportados ante la administración tributaria en el período 2009-2012.

Cuadro 6
Recaudación tributaria de contribuyentes relacionados
con hidroeléctricas
Años 2009-12 (En millones de quetzales)

Impuesto	2009	2010	2011	2012
ISR general	13.7	17.8	14.3	15.5
ISR optativo	4.4	5	5.4	10.5
IVA <u>domestico.</u>	39.4	50.6	34.9	35.1
IVA importaciones	18.2	25.6	41.2	16.5
Otros	6.8	6	14.7	7.8
Total Impuestos Pagados	82.5	105	110.5	85.4
Ingresos Brutos Declarados ante SAT	556.2	970.4	1,194.2	2,230.0

Fuente: Sistema de Recaudación SAT, Estadísticas Gerencia Planificación.

Las actividades del sector electricidad, incluidas las vinculadas a hidroeléctricas presentan un crecimiento económico alto, junto a las telecomunicaciones y al sector bancario y financiero, por cuanto sus ingresos brutos reportados se duplican respecto a cada uno de los años precedentes durante el período comprendido del 2009 al 2012; pero la recaudación tributaria de dichas actividades es mínima. Por ejemplo, en el 2012, el fisco percibió solamente Q 85.4 millones en impuestos, de los cuales el 60% corresponden al IVA, impuesto neutral que como se sabe es deducible y se traslada, cualquiera que sea el número de operaciones, por medio de créditos y débitos, sin incidencia para la inversión. Con relación al ISR, las hidroeléctricas contribuyeron en dicho año con apenas Q 26 millones (15.5 en régimen general y 10.5 en régimen optativo), equivalente al 1.1% de sus ingresos brutos declarados, por Q 2,330 millones.

Si el estimado lector estuvo registrado en dicho período fiscal en el régimen del 5% de sus ingresos, puede calificarse como un contribuyente de mejor calidad, puesto que está pagando 5 veces más de ISR que los negocios hidroeléctricos, lo que parecería desigual, de cara a la

dinámica de la generación de rentas y a las exenciones y deducciones en que son beneficiados dichos contribuyentes.

Dicha percepción de inequidad se maximiza cuando se observan los gastos del gobierno, adicionales al sacrificio fiscal que representan los incentivos establecidos en la Ley mencionada, por concepto de la protección y seguridad al desempeño de las empresas hidroeléctricas, por ejemplo, los costos extraordinarios de policía y fuerzas militares en la protección de proyectos privados como el de Hidroxalbal y Santa Cruz Barillas, en que se instaló inclusive el Estado de Sitio. Las pérdidas son más elevadas si se suma a los impactos sociales y ambientales negativos por el descenso de los recursos hídricos ocasionados por los embalses y las alteraciones de los ecosistemas que dependen del flujo de agua de los ríos.

La complejidad de esta problemática aconseja el uso de instrumentos tributarios y medidas regulatorias para valorar los recursos hídricos, en especial a la extracción del agua y su desfogue final, repensar en tributos con efectos fiscales y extra fiscales en la protección y manejo adecuado de los ríos, lagos y diversas

fuentes de agua de dominio nacional. Asimismo, el tratamiento de privilegios y exenciones a actividades causantes de conflictos socio ambientales, tendrían que ponerse en el debate público, tanto por su juridicidad como por los abusos a que dan lugar en una sociedad que requiere de un derecho tributario que sea positivo en el cumplimiento constitucional del deber de contribuir y la búsqueda de una estructura tributaria justa y equitativa.

Problemas de gestión institucional en la tributación minera, hidrocarburos y en el aprovechamiento de recursos no renovables

En la década de 1990 se comenzó a utilizar la expresión “maldición de los recursos naturales”. Ello se produce cuando un país y su población no recibe, por los recursos que dispone, la retribución que le corresponde. “El primer reto al que se enfrenta cualquier país rico en recursos naturales – sostiene Stiglitz J. (2010)- es garantizar que el público obtenga la mayor parte de los recursos que yacen bajo su tierra. Un mercado competitivo –

añade- debiera significar que las compañías petroleras y mineras simplemente obtienen unos intereses normales por su capital: los intereses adicionales debieran pertenecer al país poseedor de los recursos.” Para ello debe cobrarse renta por la explotación de los recursos naturales y cuando sus precios se disparan, como aconteció con el oro, los excedentes excesivos, más allá de los beneficios normales, deben retenerse para el país. ¿Quiénes tienen a su cargo esa responsabilidad? En Guatemala la gestión de las operaciones mineras, hidrocarburos y la explotación de los recursos no renovables es deficiente y con mayor razón la fiscalización de la tributación. En general, las políticas públicas y los órganos encargados del aprovechamiento de los recursos naturales carecen de coordinación, lo que redundará en la escasa contribución del patrimonio natural a la economía y al financiamiento del Estado. La regulación de los métodos de producción y otras acciones institucionales para aprovechar de forma sostenida los atributos del ambiente y la riqueza natural, hacen pertinente poner atención a la sostenibilidad financiera de las entidades de protección, conservación y mejoramiento de dicho patrimonio.

Como se reconoce en un trabajo de Nelson Amaro (2013: 20): “La brecha entre el medio ambiente y la energía renovable tiende a ser permanente y volátil... En general los ministros a cargo de Energía y Minas y del Medio Ambiente trabajan en diferentes direcciones.” (Traducción propia del inglés). A esta afirmación es posible sumar la falta de coherencia y de unidad doctrinaria y programática prevaleciente también en el sector forestal y de áreas protegidas (INAB y CONAP) y de estas dos con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, como entidades de un sistema de gestión ambiental sostenible, que trabajan desligadas entre sí y en su relación con la política económica y social del Estado. De esa cuenta, se dificulta ejecutar los programas de mejoramiento en el uso del territorio y de monitoreo ambiental, como se observa en el agotamiento de maderas preciosas y la deforestación del país en los últimos años.

En el caso de recursos no renovables, la Dirección de Minería del MEM, no solo carece de condiciones de equipo, personal y recursos de vigilancia, sino que mantiene un total aislamiento de los otros órganos como la autoridad tributaria, SAT y el MARN. A la carencia de un

órgano de gestión e investigación científica capaz de seguir y monitorear los procesos y técnicas mineras, el Artículo 68 de la Ley otorga a dicha Dirección la fiscalización y control, obligando a que la determinación de las regalías se sujete a una Comisión donde intervienen tres representantes de empresas mineras, con lo que delega en el propio contribuyente la decisión de fijar los valores medios de cotización de los minerales, los volúmenes de producción y por lo tanto, las regalías a pagar.

El propio Ministerio de Finanzas se “aparta” de dicha gestión y subestima la revisión de la política fiscal a los recursos naturales, y hasta dejadez ante las “demoras” en el traslado de información y los pagos de regalías a la Tesorería del gobierno, que la Ley fija a que se deposite en 30 días de finalizado el ejercicio fiscal, al tiempo que la misma Dirección descuida las formas, plazos y cuantías para el cobro a las empresas de los cánones que le son privativos.

El bajo nivel de fiscalización, en términos físicos, geográficos y contables dado el escaso personal de auditoría y la carencia de gestión del conocimiento en materia de existencias, productos y procesos mineros así como por los procedimientos laxos que prevalecen en el MEM, dan lugar a que el país pierda sus valiosos recursos del subsuelo, dejando a su vez que se esfumen significativos aportes fiscales que podrían utilizarse en favor del desarrollo y la competitividad del sector.

Más allá de las deficiencias de control y de la baja aportación de la minería al Estado, las empresas mineras producen efectos sociales y al medio ambiente perjudiciales al ocupar nuevos territorios, donde muchas veces sus pobladores desconocen la actividad y por ende la legislación existente, con posicionamientos que invaden hasta áreas protegidas o zonas fronterizas donde el Estado tiene muy poco acceso, seguridad y control. En efecto, las transnacionales que conocen de la oferta limitada de ciertos productos metálicos cuyo agotamiento mundial se calcula en promedios de 20 a 50 años, han obtenido permisos de nuevas zonas de explotación, creando espacios en los cuales la autoridad real queda en la

empresa minera, entre ellos, proyectos transfronterizos entre Guatemala y El Salvador (Mina Cerro Blanco de Goldcorp), y entre Guatemala y México (Mina Marlín de Montana Exploradora, Goldcorp) que afecta a 18 comunidades indígenas.

Las pugnas por los recursos naturales se han visto agravadas no obstante las sucesivas consultas populares permitidas por la Constitución Política de la República y legitimadas por las prácticas antiguas tradicionales de la población. Tanto en Santa Cruz del Quiche y en San Miguel Uspantán como en otros (Huehuetenango, San Marcos, Jalapa y Alta Verapaz), se ha rechazado unánimemente la explotación minera y las instalaciones petroleras e hidroeléctricas. Las protestas se desatan con más frecuencia contra proyectos mineros, como en El Tambor (Progreso derivada II), con altas tensiones que desembocan en antimotines en contra de las comunidades como sucedió en La Puya en los límites de San Pedro Ayampuc y San José del Golfo, cerca de la capital. Mientras se agrava la conflictividad social y el grado de contaminación de ríos y mantos acuíferos debido al free riding en el aprovechamiento económico de estos recursos, se mantiene engavetado en el Congreso de la República por más de 20 años,

la iniciativa de ley que regula el uso de recursos hídricos, haciendo paradójico que más del 40% de la población carezca de agua potable en un país con abundancia de agua y en el que, además, las comunidades donde se ubican estos proyectos, siguen careciendo del fluido eléctrico o lo reciben a las tarifas más altas prevalecientes en Centroamérica.

Otros proyectos mineros de oro y plata, protagonizaron en noviembre del 2012 un episodio de disputas cada vez más violentas, cuando vecinos de Mataquesuintla, Jalapa, incendiaron cinco vehículos de la empresa San Rafael, subsidiaria de la firma canadiense Tahoe Resources Inc. Previamente, el 98% de la población había rechazado la explotación minera en su municipio mediante la *consulta popular realizada el primer domingo de noviembre del mismo año. Ante el aumento de protestas de las comunidades xincas del lugar, desprovistas del diálogo para lograr una mayor participación local en la distribución de la renta minera, en abril del 2013, el gobierno de Guatemala declaró Estado de Sitio en los municipios de Jalapa, Mataquesuintla, San Rafael las Flores y Casillas, a fin de facilitar la captura de los líderes sociales que se oponían*

a la mencionada minera de capital canadiense.

Referencias bibliográficas

- Alm, J. y Martínez, J. (2003). Sizing the problem of the hard-to-tax. AYSPS Conference: The hard-to-tax, an international perspective, Atlanta, Georgia State University.
- Ahmad, E. y N. Stern (1991). The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries. Cambridge University Press, Cambridge.
- Amaro, N. (2013). Renewable Energies in the Light of Development Experiences in Fifty Years, 1960-2010. Versión facilitada en PDF por el autor el 12 de junio, Guatemala.
- ASIP (2011). Equidad y Política Fiscal: los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto en Centroamérica. Rodrigo Cubero e Ivanna Vladkova Hollar, Revista No. 75, Asociación Internacional del Presupuesto Público, ASIP, Buenos Aires.
- Balsells, E. (2012). Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2012.
- Barreix, A. Roca, J y Villela, L. (2004). Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación. INTAL. Buenos Aires, Argentina.

- BID-Euro social (2010). Equidad fiscal en Uruguay elaborado por Roca, J.
- Bird, Richard & Zolt, Eric (2001). Redistribution via taxation: the limited role of the personal income tax in developing countries. University of Toronto, Ontario, Canada.
- Bird, R. y O. Oldman (1967). La imposición fiscal en los países en desarrollo. José Meza Nieto, trad. México, UTEHA.
- Bonesmo Fredriksen, K. (2012). Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth”, OECD Economics Department Working Papers, No. 929, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28f0bznr>.
- Chowdary, K. V. (2011). High net worth individuals, transparency and international cooperation. DGIT (inv), presentation at the 4th Global Conference on Tax and Inequality, dec. 2011, New Delhi, India.
- Casaús, Marta (1992). Guatemala: Linaje y racismo, FLACSO, San José, Costa Rica.
- Castellanos, J. (1996). Café y Campesinos en Guatemala. Orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala. 1853-1897. Madrid.
- CEPAL (2000). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, México 2000.
- CEPAL (2010): La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir [LC/G.2432 SES.33/3, Mayo], Santiago de Chile.
- CEPAL-GTZ (2010) Guatemala: La tributación directa, la evasión en el impuesto sobre la renta y sus desafíos, Maynor Cabrera, cap. VII en Evasión y Equidad en América Latina. Santiago, Chile.
- CEPAL (2012). Imposición a la renta personal y equidad en América Latina. Juan C. Gómez Sabaini Juan Pablo Jiménez, Darío Rossignolo, - Serie Macroeconomía del desarrollo N° 119 Chile.
- CEPAL (2013). Panorama Fiscal de América Latina: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal, Santiago de Chile.
- Coordinación de ONG y Cooperativas (2005). Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala, de 1996-2005. CONGCOOP, Guatemala.
- Cyn Young Park (2011). Taxes, Social Transfers and Inequality in Asia. Delivered at 4th ITG Global Conference on Tax and Inequality, Dec. 2011, New Delhi, India.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2011). Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010. Census Bureau, Dept of Commerce, USA. September 2011.
- Dosal, Paul (2005). El ascenso de las Élités industriales en Guatemala, 1871-1994. Traducción de Ronald Flores. Edit. Piedra Santa, Guatemala.

- Engel, Eduardo, Galetoric A. y Raddatz, Claudio (1997). Taxes and Income Distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic. Santiago de Chile.
- Estrada Farfán, S. (2013). Proyecto "Fortalecimiento de la Educación Fiscal y la Participación Ciudadana en Guatemala y América Central", Guatemala.
- EUCOTAX, Wintercourse (2010). Tributación Comparada en la UE, Uppsala, Suecia. 2011.
- FAO (2010). Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central, de Fabrice, Edouard. Organización para la Alimentación y la Agricultura, Septiembre.
- FLACSO (2009). Capital y luchas: Breve análisis de la protesta y el conflicto social actual, Cuadernos de debate # 10, Guatemala, Octubre 2009.
- FLACSO (2011). "Impacto Económico de las Transferencias Monetarias Condicionadas. El caso del programa: Mi Familia Progres". Guatemala.
- FMI (2011). Movilización de ingresos en los países en desarrollo. Departamento de Finanzas Públicas, Carlo Cottarelli, Washington.
- Font, Juan Luis (2010). Artículo: Las diez familias, El Periódico, 16 de julio del 2010.
- Gaggero, Jorge (2008). La progresividad tributaria: su origen apogeo y extravío (y los desafíos del presente). CEFID-AR, Documento de trabajo N°23, Buenos Aires, Argentina.
- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2009). Desigualdad y crecimiento: la literatura, los debates y su medición. CEFID-AR, Documento de trabajo N°257, Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Sabaini, Jiménez, J.P. y Rossignolo (2011). Imposición a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos. GTZ-CEPAL, preparado para la ITD global Conferencia on Tax and Inequality, New Delhi, India.
- González Darío, Martinoli C. y Pedraza, J.L. (2009). Sistemas Tributarios de América Latina, Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social. Eurosocia, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- Gonzales, I. (2011). Gasto y deuda pública en América Latina: indicadores del sector público. ILPES, CEPAL, Santiago de Chile. 31pp.
- Goñi, Edwin, López, J.H y Servèn, Luis (2008). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin American. Policy research working paper 4487, The World Bank. Heller, W. (1964). Políticas fiscales para los países subdesarrollados. en Bird y Oldman 1967.

- Hunt, E. & Colander, D. (2006). Introducción a las Ciencias Sociales, duodécima edición, extraído de www.pearsoneducacion.net.
- ICEFI (2008). La Tributación Directa en Guatemala. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala.
- ICEFI (2011). El remedio de nuestros males, Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021. Boletín # 6.
- IMF (2000). Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries. by Ke-young Chu, Hamid Davoodi, and Sanjeev Gupta, Working paper.
- INE (2011). Directorio Nacional Estadístico de Empleo-DINESE-, Guatemala, 2011.
- Jiménez J.P. y López Azcúnaga, I. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal. desiguALdades.net Working Paper Series No. 33, Berlín.
- López-Calva, L. F. y Lustig, Nora (2010). Explaining the Decline in Inequality in Latin America: technological Change, Educational Upgrading, and Democracy, in: Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress. (Comp.) UNDP, New York.
- Lotz, J. R, y E. R. Morss (1967). Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries. International Monetary Fund, Staff Papers, 14, Washington.
- Mahon, J. (2009). Tax Reform and Income Distribution in Latin-American. William College, Williamstown Ma. XXVII Congress of the Latin America Studies Association, Rio de Janeiro.
- MEM (2006). Anuario Estadístico Minero 2006, Ministerio de Energía y Minas, Guatemala.
- Musgrave, R. (1969). Teoría de la Hacienda Pública. Edit. Aguilar, Madrid.
- Orozco, Manuel (2004). Remesas hacia Latinoamérica y el Caribe: cuestiones y perspectivas acerca del desarrollo, en Migraciones y derechos humanos. Reunión de personas expertas, San José, 9-11 de agosto, 2004, pgs.61-133.
- Pape, Edgar (2010). El principio de No Confiscatoriedad y su aplicación en Guatemala, artículo elaborado para el curso de Derecho Tributario, ESDAP-Universidad Galileo, Guatemala.
- Pape, Edgar (2011). Crecimiento del Sector Bancario y Financiero y sus efectos en la política fiscal. Artículo para el Doctorado en Tributación, UGalileo-SAT, Guatemala, septiembre 2011.

- Pérez Sáinz, J.P. Mora Salas, Minor (2008). Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Una propuesta analítica y metodológica. Fundación Carolina, Costa Rica.
- Piketty, T. & Saez, E. (2007). How progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 21(1), pages 3-24, Winter.
- PNUD (2005). Estratificación socioeconómica y desigualdad en la Guatemala diversa: Informe de Desarrollo Humano, Guatemala.
- PNUD (2007). Percepción Ciudadana de la Democracia, escrito por Torres-Rivas, Edelberto y Rodas Maltez, Francisco. Guatemala.
- PNUD (2008). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Cap.12. El sector informal en la Guatemala de hoy.
- PNUD (2013). Guatemala, ¿Un país de oportunidad para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Capítulo II, Guatemala, 2013
- Prebisch, R. (1949). El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas, United Nations, New York.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2011). Derechos humanos y desarrollo social, presentado en el Seminario Internacional de Instituciones y Desarrollo, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- Rostow, Walt Whitman (1960). Las Etapas del Crecimiento Económico. FCE, México.
- Shaviro, D. (1990). Beyond public choice and public interest: a study of the legislative process as illustrated by tax legislation in the 1980, 139 U. Pa. L. Rev. 1, 7. Washington.
- Schick, Allen (2003). El Estado que Rinde, reflexiones sobre una idea la que le ha llegado la hora pero cuya implantación aún está pendiente. Dialogo de políticas del BID, Washington.
- Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000). Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina. Preparado para la Secretaría de Programación Económica, parte del proyecto 3958, AR-FOSIP, Banco Mundial, Buenos Aires.
- SAT (2009). Estimación del gasto tributario del Gobierno Central, período 2005 – 2009. Guatemala.
- SEGEPLAN (2012). Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021, Guatemala, mayo 2012.
- Stiglitz, Joseph (2006). Cómo hacer que funcione la Globalización. Edit. Taurus. Pp 184-188.

- UNDP (2011). The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, 2010. United Nations Development Program. 2011. pp. 72–74.
- UNDP (2013). Deconstructing the Decline in Inequality in Latin América. By Nora Lustig, Luis F. Lopez-Calva, Eduardo Ortiz-Juárez, abril, 2013
- UNICEF (2012). Desigualdad Global: La distribución del ingreso en 141 países, trabajo preparado por Ortiz I. & Cummins, M. New York.
- Wilkinson R. & Pickett, K. (2010). Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva, pp. 38-39, The spirit level, London. Penguin 2010.



Contrapunto

Aproximación a los escenarios profundos de la crisis política

Carlos Alberto Sarti Castañeda
Antropólogo Social y Politólogo
Director de la Fundación PROPAZ

Resumen

Considerado por el autor como un texto en construcción, el artículo está orientado a la definición de los escenarios profundos sobre los cuales se procesa la actual crisis estatal del sistema político guatemalteco. Con la intención de tener una perspectiva más amplia y de largo plazo sobre los acontecimientos cotidianos de la crisis. Propone reflexionar sobre los grandes telones de fondo frente a los cuales se desarrolla la crisis, caracterizada como crisis política estatal, en cuanto afecta al conjunto de la institucionalidad del Estado y las relaciones con la sociedad. Vistos de forma entrelazada y en ningún caso como "puros", considera tres escenarios profundos: recomposición del sistema político, transformación de la democracia y recomposición estatal autoritaria.

Palabras clave

Crisis política estatal, sistema político, coyuntura, escenarios profundos, correlación de fuerzas, recomposición, actores sociales, democracia, políticas populistas, cooptación.

Approach to the deep political crisis scenarios

Abstract

Considered by the author as a text in construction, the article is aimed to the definition of deep scenarios upon which the current state crisis of the Guatemalan political system is processed. With the intention to have a broader and a long term perspective of the daily events of the crisis, it proposes to reflect on the large backdrops on which the crisis is developed, characterized as a State political crisis, insofar as it affects the set of the State institutions and the relations with the society. Seen so interlaced and in any case as “pure”, three deep scenarios are considered: reconstruction of the political system, democracy transformation and the authoritarian reconstruction of the state.

Keywords

State political crisis, political system, situation, deep scenarios, correlation of forces, reconstruction, social actors, democracy, populist policies, and cooption.

“El verdadero coraje no es imaginar una alternativa, sino aceptar las consecuencias del hecho de que no hay una alternativa claramente discernible”.

Slavoj Zizek

Introducción

Este texto está en construcción, y como tal es contradictorio; con vacíos conceptuales, históricos y analíticos. Por lo demás, para no hacer un texto denso y extenso suponemos como conocida la crónica cotidiana de la crisis guatemalteca (abril-agosto de 2015).

La intención última de esta reflexión es pensar más allá de los acontecimientos cotidianos a través de los cuales se procesa la dinámica de la crisis e indagar sobre los *escenarios profundos* que pueden desarrollarse a mediano y largo plazos. Los *escenarios coyunturales* en proceso deberán ser contruidos desde otra perspectiva.

Si imagináramos la “puesta en escena” de la obra la *Crisis de abril* con todos sus actores, parlamentos, dinámicas, lugares y decorados, los escenarios profundos serían los grandes telones de fondo enfrente a los cuales se desarrolla la obra.

Sobre la crisis

Estamos en un momento en el cual las *relaciones* entre el Estado/gobierno y la sociedad y sus diversos estamentos están en crisis. En términos clásicos diríamos: “los de arriba” ya no pueden dominar como antes, y “los de abajo” ya no se dejan dominar como antes. La crisis tiene los siguientes rasgos:

- a) **Una coyuntura de posibilidad abierta**, tiene muchos posibles futuros.
- b) **Una condensación de la historia (crisis de acumulación de conflictividad)** en el accionar de los actores clave (memorias históricas).
- c) **El predominio de la política** en las relaciones intersectoriales y entre el conjunto de ellas y el Estado.
- d) **Rasgo emergente:** la ciudadanía como nuevo sujeto socio-político, haciéndose co-responsable de su propio destino y del país.
- e) **Fuerte protagonismo de CICIG y la embajada de Estados Unidos** en la modelación de la dinámica de la crisis.

- f) **Convocatoria desde redes sociales** a las manifestaciones ciudadanas (otro rasgo emergente).
- g) **En las manifestaciones**, ausencia de protagonismo propio de sectores organizados, aunque participan.

La caracterización plena de la crisis es una tarea pendiente, pero como hipótesis inicial digamos que se trata de una **crisis política estatal**, porque afecta al conjunto de la institucionalidad estatal y las relaciones con la sociedad. En ella se articulan la conflictividad histórica; la creciente incapacidad estatal/gubernamental de gestionar la cosa pública, en términos de gestión democrática de la conflictividad; un estallido social y político espontáneo/inducido contra la corrupción y la impunidad y, en menor medida, el deterioro de las condiciones de vida de sectores medios.

La crisis largamente larvada, pone en evidencia, por un lado, la pérdida de cohesión interna y la **calidad** del sistema político; y por el otro, el rechazo al mismo por parte de amplios sectores ciudadanos, incluidos sectores que votaron por el actual presidente. De tal manera, el sistema dominante pierde legitimidad y legalidad, y el apoyo de diversos sectores sociales afectados por

su falta de coherencia. Se mantienen las funciones estatales, pero el sistema pierde capacidad de articular a la sociedad entorno al proyecto estatal.

La pradera estaba seca y la chispa que prendió el pasto fue el destape de la CICIG sobre una red de corrupción en la SAT, conocida como La Línea. Las convocatorias desde las redes sociales atizaron el fuego y emerge el descontento social por medio de manifestaciones significativas por su carácter intersectorial, su unidad de propósitos y su carácter pacífico.

Como en todo momento crítico, el abanico de opciones es amplio y diverso. El desenlace, la **resultante histórica**, dependerá de la **correlación de fuerzas** y del predominio de uno u otro de los escenarios profundos, que abordaremos más adelante.

Desarrollo de la crisis

Desde una indignación generalizada, la demanda social se ha profundizado y focalizado. Los distintos sectores activados han ido construyendo lo que podemos llamar el **gran pliego petitorio**: renuncia del presidente y funcionarios corruptos, necesidad de reformas políticas, demandas sectoriales estructurales: aprobar la Ley de Desarrollo Rural Integral, la Ley de Minería, ampliar los derechos de los pueblos indígenas (Estado pluricultural), mujeres, jóvenes y población LGTB, que también plantean sus reivindicaciones.

Algunos actores sostienen la necesidad de un cambio sistémico radical, otros se han contentado con la renuncia de la Vicepresidenta y la mayoría de sectores se inclina por la renuncia del Presidente y reformas políticas diversas y de diferente calado. En su desarrollo, aparece un sector social organizado (sindicatos de educación, salud) y algunas

expresiones campesinas y sociales opuestas al sentir generalizado antiestatal. También se desarrolla una conciencia emergente sobre el rol de la embajada de EE.UU. y de la CICIG en la gestión y desarrollo de la crisis estatal.

Escenarios profundos

Por la rapidez de los acontecimientos y la necesidad de repensar las grandes avenidas de la historia, los escenarios propuestos no son fruto de una indagación profunda, responde más bien a la necesidad de enmarcar los acontecimientos actuales en una perspectiva de largo plazo. Esto puede permitir una mirada más equilibrada sobre la actual coyuntura.

La crisis y los posibles escenarios se articulan entorno a **inercias históricas y rasgos emergentes**. Por eso, los escenarios más que predicciones iluminadas son construcciones desde la acumulación político conceptual, y desde los rasgos y las características históricas y emergentes de las dinámicas sociales en la crisis.

Los tres escenarios no son condensaciones puras, ni aisladas. Son diversas formas de expresar

determinada correlación de fuerza entre actores clave, que tienen presencia e inciden en la crisis política estatal en desarrollo.

En la realidad concreta cualquiera de los escenarios que domine no despliega todas sus características, siempre incorpora algunos rasgos de los otros. Es más, cada escenario tiene en sí mismo diversas posibilidades, todo depende, de nuevo, de la correlación de fuerzas.

Escenario I: Recomposición del sistema político

“Revolución pasiva: un conjunto de procesos de innovación – conservación; revolución – restauración o revolución sin revolución”.

Antonio Gramsci

Desde la perspectiva gramsciana, pero de cara a la crisis estatal actual en Guatemala, más que de revolución pasiva en sentido clásico, hablaremos de recomposición del sistema político, encabezada por los sectores dominantes. Como en el modelo clásico, supone una serie de reformas para estabilizar y darle viabilidad histórica al modelo de dominación

vigente. Se trata de una estrategia de sobrevivencia y avance en una coyuntura determinada, que puede ser de mediano plazo. Por lo general las recomposiciones políticas se quedan en una armonización cosmética de diverso calado.

La recomposición del sistema político está condicionada por la historia política y la profundidad de la crisis. Estos condicionantes ponen en evidencia el deterioro del sistema dominante y el fracaso de las potencialidades del proceso revolucionario.

Los Acuerdos de Paz eran el modelo de recomposición política de carácter progresista, ad hoc a los intereses históricos de los sectores dominantes; pero éstos, por su ceguera y ambición, los hicieron fracasar. Se opta por una recomposición política “en clave neoliberal” que crea más desigualdad, marginalidad y contención de los sectores sociales opositores, principalmente campesinos y pueblos indígenas.

A partir de 2012, con la llegada de Otto Pérez al poder y la profundización del modelo neo-extractivista, se profundiza aceleradamente la deslegitimación y desprestigio gubernamental por los altos niveles de corrupción e impunidad y su alianza con el capital foráneo. Por lo demás, la desfachatez y cinismo gubernamental genera descontento y protesta social, principalmente en los territorios rurales.

En su devenir, y acelerado por las investigaciones de la CICIG, se llega a la crisis de abril, que, como señalamos, obliga a los sectores dominantes a buscar un reacomodo del sistema de dominación a partir de mayo de este año. Sin embargo, hoy el momento es diferente al de 1996. Ahora el impulso de hacer reformas desde el sistema dominante se da dentro de una correlación de fuerzas diferentes que condiciona sus posibilidades y expresiones concretas.

Por tanto, sus potencialidades de estabilizar al Estado son más limitadas. El contexto les es adverso, pero a su favor esta la intervención decidida y profunda de la embajada de Estados Unidos y la CICIG. Es más, si se sigue profundizando este escenario EE. UU. tutelar, en los próximos años, al Estado guatemalteco.

Desde la lógica del sistema se busca la recomposición de la dominación estatal por medio de concesiones (renuncias, retórica de cambio, reformas parciales desarticuladas y discontinuas etc.) que no comprometan la vigencia del modelo de dominación. La recomposición en las alturas busca la desmovilización de la ciudadanía activada, bajar el tono de sus demandas y recomponer las relaciones Estado/sociedad. Se trata de encontrar un camino intermedio entre la restitución autoritaria, que existe en potencia, y el cambio democrático fuera de su control.

En Guatemala el primer acto de la recomposición política fue aceptar la renuncia de la Vicepresidenta y la elección de un nuevo vicepresidente que entienda la necesidad de recomponer el "gobierno fallido". Los partidos políticos en el Congreso avalaron esta táctica de recomposición. Así se gana los primeros aliados.

El segundo acto fue legitimar y hacer suyas partes de las reformas planteadas en las manifestaciones. Se muestra disposición a oír el "clamor popular". En nuestro caso, cabe destacar que la participación del sector privado organizado en las primeras manifestaciones, se convierte en un punto de apalancamiento de la recomposición política en el seno mismo del movimiento de protesta.

Tercer acto, mantener a Pérez Molina en la presidencia pero sin poder real, para gerenciar desde afuera del gobierno el proceso de recomposición política y generar mejores condiciones para re-estabilizar la dominación con el próximo gobierno.

En el marco de la crisis estatal, también aparecen las debilidades y fortalezas de los sectores sociales activados políticamente. En muchos intentos de revolución pasiva, el consenso y pacto entre los viejos líderes políticos y gremiales del sistema y algunos de la oposición terminan imponiéndose. En otros casos, la oposición se desmoviliza,

diluye y fragmenta, con lo cual el intento de revolución pasiva se hace más fácil.

En el escenario de recomposición política se expresa la presión popular para lograr avances más sustantivos en el intento de hacer reformas “desde arriba”. En este caso, la recomposición política puede ser el inicio de un proceso de transformación sistémico, que de paso a otro de los escenarios posibles: la transformación democrática.

En este marco, la oposición política como movimiento sociopolítico debe cuidarse de:

- a) No excluir la participación social y volver a los pactos entre elites. Se debe mantener la presión de la “democracia de la calle” y su espíritu transformador.
- b) No presentar los cambios logrados como cambios políticos profundos, sino como el prólogo de cambios más sistémicos.
- c) Tomar en cuenta que la recomposición política no supone recomposición total, pues la crisis de la hegemonía del sistema no se resuelve. Es más, ha sido desenmascarada y evidenciada. Muchas de las consignas en las

manifestaciones lo evidencian. Por último cabe señalar que, si no hay acuerdos básicos entre los factores de poder que buscan la recomposición, la crisis se alarga, se polariza y abre las puertas a los otros escenarios.

Escenario II: Transformación de la democracia

“No hay reforma económica y social sin reforma política, que va unida a una reforma del pensamiento. No hay reforma vital y ética sin reforma de las condiciones económica y sociales.”

Edgar Morin

Este no es el escenario en el que se desarrollaron las revoluciones socialistas clásicas, que tomaron el poder por medio de la violencia revolucionaria e instauraron un nuevo poder. Revoluciones dirigidas por un partido único contra hegemónico, que toma el poder político y desde arriba dirige y planifica el cambio revolucionario.

Este escenario hace referencia a procesos de transformación política a partir de crisis de legitimidad y legalidad del sistema político, en el marco del fracaso del modelo

económico neoliberal. En nuestro caso sería una variante de las recientes experiencias latinoamericanas, que también se consolidan como salidas a crisis de dominación: Venezuela, socialismo siglo XXI; Bolivia, Revolución Cultural; Ecuador, Revolución Ciudadana y otros casos intermedios como Brasil, Chile, Uruguay y Argentina. Experiencias que llegan al poder político a partir de procesos electorales que las legitiman.

También podría ser una variante local de los procesos políticos que protagonizan partidos como Siriza y Podemos. En Guatemala su forma definitiva, su alcance y viabilidad histórica estarían determinadas, como en cada caso concreto, por la correlación de fuerzas que la impulse.

La búsqueda de canalizar la crisis en el marco de un proceso de transformación más allá de la revolución pasiva, se expresa en primer lugar, como un rechazo popular a las intenciones de manipulación y cooptación desde arriba. En paralelo, se busca una transformación más cualitativa del régimen político,

por medio de la democratización profunda, articulada a cambios económicos, sociales y culturales, que modifiquen sustancialmente el esquema de poder vigente y el bloque en el poder.

El caso test de la transformación democrática en Guatemala es “la cuestión indígena”.

La transformación democrática es un intento consciente para convertir la reforma política, de manos de los sectores dominantes, en transformaciones cualitativas en manos de nuevas organizaciones políticas, que representan los intereses de la mayoría alternativa. Por tanto, debe ser un proyecto que refleje la demanda ciudadana y que esté enraizado y encarnado en el todo social, que exprese el ánimo y nivel de conciencia de los sectores opositores.

Al principio, la transformación democrática tiene un gran porcentaje de espontaneidad y un nivel de conciencia bastante confuso. No todos los sectores participantes tienen clara la necesidad de sustituir el sistema político tradicional a fondo. En su práctica y profundización, la transformación democrática provoca el acercamiento y contagio entre los sectores democráticos activados. Así se va clarificando la necesidad de

un cambio sistémico. La conciencia se profundiza y amplía su visión de cambio. Es el movimiento lo que genera claridad.

La transformación democrática no excluye a los sectores dominantes, pero ya no como el sector dirigente, sino como parte de una alianza nacional o pacto nacional de gobernanza democrática, que de viabilidad a un nuevo dominio político pos-neoliberal. En este procesos los sectores siguen confrontando sus intereses y convergencias pero dentro de un estado de derecho democrático.

Un punto clave es salir de la política de sectas hacia la democracia participativa, sensibilizar a amplios sectores ciudadanos y mantener una vigilancia ética sobre los propios representantes y la vigilancia política, ante los intentos restauradores de los sectores conservadores del viejo régimen.

Se busca, entonces, que la transformación democrática no sea expresión de un grupo, sector o partido que dirige desde afuera. La dirección debe nacer desde el movimiento y en su proceso de desarrollo, lograr las formas organizativas representativas del conjunto. Se debe basar, pues, en un vigoroso proceso de participación. Una “antítesis vigorosa” que expresa el paso de la revolución pasiva a la revolución activa.

Escenario III: Recomposición estatal autoritaria.

La recomposición estatal autoritaria no supone una contra-revolución clásica, como en Guatemala (1954) o en Chile (1971). Se trata, más bien, de un gobierno autoritario que llega al poder por medio de un proceso electoral legal y trata de cumplir las tareas de la renovación política, por una a vía más directa y sin muchas concesiones. Un peligro es que sectores sociales pasivos puedan ser cooptados y se plieguen

a la certidumbre autoritaria, en vez de la incertidumbre de las búsquedas democráticas.

El autoritarismo estatal emerge como opción de recomposición política, para frenar el accionar autónomo de los sectores populares de oposición. Parte del supuesto de que se está ante la inminencia de un desorden social sin rumbo, que se debe atajar y ordenar. La opción autoritaria también expresa la "hipersensibilidad" e impaciencia de los sectores dominantes ante la movilización ciudadana. Se busca restituir, rápidamente, el orden conservador cuestionado.

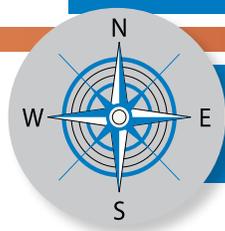
Otra opción de la restauración autoritaria es por medio de un "golpe institucional autoritario" ante la profundización de la crisis. En Guatemala esto podría darse ante un caos en torno al proceso electoral. Esta opción profundiza la crisis de legitimidad del régimen, aunque conserve una fachada legal. Como posibilidad, aún muy remota, no se puede descartar un "golpe militar". En todo caso, una de las principales tareas de la restitución autoritaria es desarticular a la oposición democrática y evitar sus expresiones públicas. La "mano dura recargada", se suele acompañar de políticas populistas que buscan congraciarse

con algunos sectores sociales, para lograr su apoyo. Una vez llegan al poder (por elecciones o no) combinan represión con cooptación. Se trata también de centralizar la política estatal, para controlar a la sociedad y cooptar el espacio social desde arriba.

La recomposición estatal autoritaria se gesta por falta de acuerdos "en las alturas", sobre el camino a seguir y, por la fragmentación y debilidad del movimiento ciudadano que no ofrece oposición.

Referencias bibliográficas

- Kohan, Néstor (2006) "Crisis orgánica y revolución pasiva: el enemigo toma la iniciativa", en *Rebelión*, 28 de octubre de 2006. Visitado 16 de julio de 2015. Accesible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=40194>
- Morín, Edgar (2011) *La vía para el futuro de la humanidad*. Barcelona: PAIDÓS.
- Morton, Adam David (2011) Gramsci y el concepto de revolución pasiva. Coloquio "Usos de Gramsci en la teoría social y política", noviembre de 2011. México: UNAM.
- Sarti, Carlos Alberto y Aguilar Umaña, Isabel (2006) *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*. Guatemala: Fundación PROPAZ.



El sufragio universal y sus barreras en Guatemala

(Primera parte)

Sergio Fernando Morales Alvarado
Director del Instituto de Derechos Humanos
de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Resumen

En esta primera parte de su ensayo sobre la exclusión electoral en Guatemala, el autor reflexiona sobre la relación entre libertad y abstención. Sostiene que el voto o la participación política son libertades fundamentales, que la persona libremente debe decidir si los ejerce o no. Por otra parte, revisa extensamente los factores que propician la abstención involuntaria, esto es, aquella por la cual el elector no ejerce su derecho por razones ajenas a su voluntad. Concluye señalando que el censo electoral guatemalteco es impreciso y no fiable.

Palabras clave

Sufragio universal, democracia, abstencionismo, derecho negativo, abstención activa e involuntaria, derechos humanos.

Universal suffrage and its barriers in Guatemala (First part)

Abstract

In this first part of his essay about the electoral exclusion in Guatemala, the author reflects on the relationship between freedom and abstention. He argues that the vote or the political participation are fundamental freedoms, that the person must freely decide if he/she participates or not. On the other hand, he/she checks extensively the factors that propitiate the involuntary abstention, i.e., the one by which the voter does not exercise its right for reasons beyond their control. He concludes by pointing out that the Guatemalan electoral roll is inaccurate and unreliable.

Keywords

Universal suffrage, democracy, abstentionism, negative right, active and involuntary abstention, human rights.

Introducción

El principio consagrado en el Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece entre los derechos políticos de todos los ciudadanos el de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. (OEA, 1969)

Esta es una disposición normativa que enfrenta importantes desafíos, entre ellos el abstencionismo voluntario o involuntario. El éxito al abordar ese reto determina la fortaleza o el debilitamiento de la estima social sobre el sistema.

Obligar al ciudadano a votar, no garantizarle su participación en el proceso electoral, limitarle o impedirle el ejercicio del voto, por una causa no imputable a él —ya sean motivos técnicos, forzados, sociológicos o culturales— implica una responsabilidad de las instituciones estatales. Evitar estas desatenciones es, a mi juicio, uno de los retos fundamentales del sistema político guatemalteco. Esta es la hipótesis que pretendo demostrar en este trabajo.

Para afirmarla o negarla debo responder, entre otras, las siguientes preguntas ¿Es obligatorio votar? ¿La abstención voluntaria se debe reprimir? ¿Existe la abstención involuntaria en el país? ¿Son auténticas las elecciones no informadas debidamente? ¿El financiamiento electoral elitista, excluyente y sin control, afectan la legitimidad de los procesos electorales? ¿Los partidos políticos guatemaltecos tienen bajo nivel de democracia interna? ¿Cuál es la opción apertura o cierre de la participación y auditoría social? ¿La asimilación de la cultura política indígena es un acto de racismo y discriminación?

Antecedentes

Previo al análisis de estas interrogantes es importante observar el mapa electoral de Guatemala en 2011. El *Informe analítico del proceso electoral* de ese año, elaborado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES, 2012), señala que se inscribieron en el padrón electoral 7 millones 283 mil 962 ciudadanos. Emitieron su voto 4 millones 442 mil 348, de los cuales 218 mil 662 personas votaron nulo.

El Partido Patriota ganó las elecciones en la primera vuelta con 1 millón 598 mil 19 votos y en la segunda con 2 millones 288 mil 20 votos (ASIES, 2012: 65-69). El número estimado de migrantes guatemaltecos en Estados Unidos ese año era de 2 millones, dato muy similar al de votos obtenidos por el Partido Patriota.

La población que habitaba Guatemala en 2011 era de 13 millones, sin contar a las personas migrantes. Es decir el 56.03% de la población residente en Guatemala estaba inscrita para votar. El Partido Patriota ganó apenas con el 17.6% de votos, en comparación con el número estimado de habitantes en el país en ese año.

De acuerdo con el Tribunal Supremo Electoral (TSE) el padrón electoral para las elecciones de 2015 está integrado por 7 millones 658 mil 922 guatemaltecos aptos para votar. Muy por debajo de las proyecciones que el TSE tenía, de 8.2 millones de ciudadanos.¹

Leonel Escobar, director del Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración del Padrón del TSE, declaró el 24 de julio último al diario *La Nación* que *“Uno de los principales aspectos que pudo haber influido en que no se alcanzaran las cifras previstas, pudo ser la falta de recursos para el TSE, ya que teníamos previstas jornadas de empadronamiento desde el mes de febrero pero, no se realizaron por dicho motivo.”*

1. La diferencia es de 541,078 ciudadanos

¿Es obligatorio votar?

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el sufragio electoral y consigna en su Artículo 21, inciso 3, que

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (ONU, 1948).

La libre voluntad de los electores es la piedra angular del sistema democrático. El no votar o no participar en el proceso electoral es la opción subjetiva del ciudadano. Esta opción es lo que da sentido a la libertad política expresarse o no expresarse, participar o no participar.

Vedar el derecho negativo, ya sea por disposición directa –prohibición– o por semejar derechos y deberes –reconociendo a ambos como complementarios sin serlo– es violar la libertad fundamental de toda persona, como lo es el *derecho a elegir*.

El voto o la participación política son libertades fundamentales, que la persona libremente debe decidir si los ejerce o no.

La Constitución Política de la República de Guatemala estableció que el voto es un derecho y a la vez un deber.² Con esta decisión el legislador constitucional trasladó su propia confusión al proceso político-electoral, toda vez que integró definiciones excluyentes: *el deber es una obligación, no un derecho*.

El derecho a la libertad es la opción a escoger entre varias opciones, lo que da legitimación a la abstención activa como el derecho de una persona a optar por no hacer.³

La Convención de Viena estableció las normas *jus cogen*⁴ las cuales garantiza que existen derechos

2. Interpreto que el legislador constitucional, ante el temor de una participación electoral apática y políticamente cuestionable optó por disfrazar la participación obligatoria. Reconoció el derecho a elegir y ser electo pero, a la vez, la convirtió en una obligación política.

3. Al mezclar el deber con el derecho, el resultado –a mi juicio– es la extinción de la obligación política de votar o participar políticamente. Una persona no puede ser obligada a elegir y ser electo.

4. Son normas obligatorias para todos. Deben ser respetadas por el gobierno y particulares.

oponibles a todos *–erga omnes–*. Estas normas son los derechos humanos que no pueden ser violados por ningún gobierno o persona. Mi libertad es oponible a todos. Su ejercicio es mi responsabilidad.

¿La abstención activa o voluntaria se debe reprimir o atender?

La abstención activa es la potestad que le asiste a una persona de abstenerse o renunciar a ejercer un derecho político. Aunque existen casos –rechazables– en que la abstención es denominada técnica o forzada, debido a causas no imputables al votante.

La abstención activa puede representarse por el voto nulo, blanco o simplemente por no ejercer el voto. En reportaje de Manuel Hernández publicado por *Prensa Libre* el 30 de junio del presente año, se resalta que el voto podría llegar a ser una sanción a un proceso electoral, según el máximo órgano electoral del país. “El punto medular de la iniciativa es que el voto nulo tendría validez jurídica, debido a que, de tener mayoría, se podría anular una elección.” (Hernández, 2015 a) La propuesta es un paso adelante en la exigencia de la sociedad, cansada y frustrada por gobiernos no representativos que le han fallado en sus expectativas. El reto es castigar esas fallas mediante la anulación de elecciones y candidatos.

La pregunta será ¿cómo determinar cuál es el voto nulo? y si el mismo ¿incluye el voto blanco y la abstención activa? Hoy nadie niega que exista un voto que refleja un cansancio del ciudadano en contra del sistema político. Pero ¿cómo medirlo?

El TSE da una respuesta: el rechazo debe ser manifiesto. La exposición de motivos de la iniciativa legal, citada por Hernández, señala que el voto nulo reviste una inconformidad social respecto a las instituciones organizadas que dicen representar los intereses de la mayoría. En tal sentido, si los votos nulos —sin incluir los votos inválidos— alcanzan una suma mayor a todos los votos

asignados a determinados candidatos, el efecto inevitable e inmediato es la anulación de toda la elección, pues el rechazo es más que manifiesto. (Ibídem)

El Diccionario de la Real Academia Española define al voto manifiesto lo como: *persona que da o puede dar su voto*. Existen corrientes políticas, para las cuales, votar es legitimar un sistema por lo que no votar es una forma de manifestarse.⁵

El desafío no radica en negar la existencia de corrientes críticas al sistema, sino en democratizar la democracia.

En relación a la pregunta ¿cómo mejorar la calidad de la democracia? Alejandro Monsiváis Carrillo (2010) reconoce que las elecciones competitivas no han traído mejores políticos, mejores partidos ni mejores gobernantes. Pero esto, sostiene, no debe desencantar:

Es necesario recordar que el gobierno y las instituciones políticas son operadas por personas de carne y hueso, portadoras de intereses propios y ajenos. Es de esperar que el espacio público se llene de querellas mundanas y episodios poco edificantes. Pero sacar a luz esto – los intereses mundanos y particulares– es parte del sistema.

Una comprensión adecuada del desempeño y funcionamiento de la democracia requiere, por tanto,

5. En las redes sociales se encuentran manifestaciones políticas en relación a no votar. Yo no voto, me manifiesto. Entre algunas figuras que los respaldan se encuentra la doctora Denise Dresser, politóloga, columnista, activista y profesora del Instituto Tecnológico Autónomo de México, quien sostiene que anular es votar y legitimar un sistema que no representa nada. https://www.facebook.com/NoVotoMeManifiesto/timeline?ref=page_internal. Eduardo Galeano, por su parte y con mucha ironía señala: si votar sirviera para cambiar algo, ya estaría prohibido. https://www.facebook.com/Desinformemonos/photos_stream?ref=page_internal También puede leerse "Votar en México es elegir el color de tus cadenas" <https://www.facebook.com/lacasadel.obreroqueretano/photos/a.1411582622481980.1073741836.1410498685923707/1437064266600482/?type=1&fref=nf>

un cierto espíritu para saber apreciar el valor de los aspectos más prosaicos de la política. Esta comprensión debe quedar enmarcada, por cierto, en un esfuerzo más amplio por reflexionar acerca de lo que implica y supone el fortalecimiento de la democracia. (Monsiváis, 2010: 10).

El profesor Monsiváis recuerda que en no pocas ocasiones, tras la crítica suelen escudarse intereses de líderes populistas, autócratas de distintos colores e incluso testaferros de poderosos grupos de interés y políticos de mediano rango, entre otros. Por legítimos que sean sus intereses, si estos se imponen arbitrariamente afectan los derechos del ciudadano y producen un desgaste y deterioro del sistema. La opción frente al autoritarismo es, a mi juicio, la democracia y es por eso que en ella debemos encontrar las soluciones. Conuerdo con Monsiváis en que la pregunta de ¿cómo hacer más democrática la democracia? no es retórica, ni rebuscada.

El primer paso debe ser reconocer que el sistema tiene problemas y los mismos deben ser atendidos adecuadamente para evitar el crecimiento del escepticismo en contra

de la democracia. Diferenciar y estimar los tipos de abstención, sus características y efectos permitirá un mejor diagnóstico y tratamiento.

¿En qué consiste la abstención involuntaria y cómo se clasifica?

La abstención involuntaria se produce cuando el elector no ejerce su derecho por razones ajenas a su voluntad y podemos clasificarla en:

- 1- Abstención técnica o forzosa y
- 2- Abstención sociológica o cultural

El profesor Román Reyes, en el Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales, define la abstención involuntaria de la siguiente manera:

La abstención técnica o forzosa *“hace referencia a aquellos ciudadanos que no pueden ejercer su derecho al voto –no pueden participar– por una serie de factores que pueden resumirse en: defectos del censo, (...) enfermedad o incapacidad, (...) distancia del colegio electoral, (...) razones de desplazamiento sean estos laborales/ profesionales o por ocio (...)”*, en tanto que la abstención sociológica

o cultural “se configura como aquella derivada de situaciones de aislamiento geográfico (parecida a la parte forzosa) o social (grupos marginados del sistema)”(Reyes, 2009).

El rasgo común a ambos tipos de abstención es la pasividad. El elector no ejerce su derecho por razones más allá de su voluntad.

Cabe detenerse en las barreras características de la abstención técnica o forzosa para la participación política:

- 1- Defectos del censo electoral
- 2- El conocimiento no informado,
- 3- El financiamiento elitista electoral,
- 4- Barreras técnicas a lo interno de los partidos políticos,
- 5- Auditoria y participación social

Defectos del censo electoral

El censo poblacional difiere del electivo porque en este se inscriben todos los nacimientos y defunciones, sin discriminar a nadie. Además posibilita la planificación del desarrollo de un país. El censo electoral, conocido con el nombre de padrón electoral, es el registro donde consta el conjunto de ciudadanos inscritos con derecho a voto.

El padrón electoral debe garantizar un sufragio sin trampas. Un registro electoral opaco o desactualizado permitirá inscripciones fraudulentas, reemplazo de votantes o duplicación de votos. Por ello la depuración y actualización permanente de los censos son necesidades democráticas de todos los Estados.

La relación entre ambos censos –poblacional y electoral– es estrecha, tanto que los problemas del primero condicionan al segundo. El sub-registro o la indocumentación poblacional provocan un abstencionismo técnico que afecta al sistema electoral.

De acuerdo con María del Carmen Tamargo, las estimaciones no oficiales sitúan el sub-registro de personas entre un 5% y un 10% y la indocumentación en aproximadamente 10%. Se asume que estas cifras pueden ser mucho mayores (más del 30% o superiores al 50% según los distintos estudios o datos recogidos por organizaciones sociales en sus intervenciones) (Tamargo, 2008: 5).

Las personas no inscritas en el registro de población no alcanzan la condición de sujetos de derecho y no tienen posibilidad de acceder al censo electoral, siendo discriminados y excluidos del sistema político electoral. Para ellos, la disposición constitucional que les garantiza el derecho al voto y a ser electos es una utopía. La cifra de excluidos en Guatemala se encuentra entre el 15% y el 50% de la población.

De la inscripción censal: las barreras de acceso

La indocumentación y el sub-registro es uno de los problemas fundantes del censo poblacional que afecta al padrón electoral. El Registro Nacional de Personas (RENAP) lo define como “la ausencia de registro de eventos que afectan el estado civil de toda persona. Se considera que un evento está en sub-registro si no ha sido inscrito en el Registro Civil” (RENAP, 2013: 16).

La falta de registro viola el derecho a la identidad de la persona y le impide ejercer los derechos que la ley le garantiza.⁶ Con el objeto de superar esos rezagos, el RENAP se ha propuesto como uno de sus principales retos la ejecución del denominado Plan Nacional para Erradicar el Sub-Registro en Guatemala.

Por su parte Dwight Ordóñez Bustamante y Patricia Bracamonte Bardales, señalan la poca coincidencia en la información nacional sobre datos poblacionales. Apuntan que

en relación con el sub-registro anual de nacimientos, una publicación de Innocenti Research Centre (2002) vinculado a UNICEF, ubica en 10% o menos el sub-registro de nacimientos de Guatemala, en base a estimaciones de Naciones Unidas. En base a esta cifra, y asumiendo que anualmente se registra un promedio de 400,000 nacimientos en el país, ello significaría que se estaría dejando de registrar 40,000 nacimientos por año y 200,000 en cada lustro (Ordóñez y Bracamonte, 2007: 12).

Sin embargo, estas estimaciones generales que suplen en gran medida el poco interés de provocar datos estadísticos confiables, produce un efecto negativo mayor al no diferenciar las variaciones entre zonas urbanas y rurales, lo que impide observar a la población mayoritaria que es discriminada.

6. Entre otras consecuencias, el RENAP destaca: "La ausencia de un documento de identidad impide el libre movimiento de las personas y la posibilidad de registrar otros eventos que afectan su estado civil por carecer de los medios para obtener un pasaporte e impide el derecho de propiedad y el acceso a tierras.(...) es una barrera para el acceso a servicios de salud, incide en forma negativa sobre los derechos de los niños y adolescentes, incluyendo el hecho de que si un niño o niña carecen de partida de nacimiento, no pueden matricularse en la escuela.(...) limita a las personas a obtener beneficio de programas sociales de apoyo del gobierno, que podrían contribuir a mejorar su situación en cuanto a salud, educación, seguridad, y otros.(...) tiene un efecto importante sobre la posibilidad de establecer sistemas de monitoreo de los programas estatales de apoyo a personas y familiares de escasos recursos económicos" (Ibídem).

Tal como lo afirma la doctora Tamargo: la primera constatación es que no se cuenta en Guatemala con datos estadísticos oficiales que permitan estimar con certeza el nivel de sub-registro de nacimientos. Las razones son múltiples pero pueden reducirse en una *información incompleta*, provocada por la falta de una instancia centralizadora que recogiera la información municipal, su remisión sin ningún control que permitiera un registro, verificación y sistematización de la información y, finalmente, la falta de atención de los partos en las zonas rurales indígenas. Y agrega:

Estos elementos hacen que sea cuestionable la confiabilidad y calidad de las estimaciones que se manejan, debido a la debilidad de la información y de los sistemas de registro de estos hechos vitales. (...) incluso el número de nacidos vivos registrados muestra variaciones que no son suficientemente explicadas y que sin duda en el contexto descrito pueden deberse a falencias, ausencias, duplicaciones y falta de control y verificabilidad de los datos proporcionados (Tamargo, 2008: 18).

En la vida cotidiana para muchas poblaciones, fundamentalmente indígenas en zonas rurales, tener o no tener documento no es un obstáculo para su vida y su dinámica de subsistencia.

Factores que afectan el registro de las personas, de acuerdo con Ordoñez y Bracamonte son:

- la discriminación por género,
- barreras geográficas,
- la elevada tasa de migración interna,
- la pobreza,
- la ausencia de tradición registral,
- la discriminación étnica,
- el conflicto armado y otros desastres,
- la ocurrencia de otros desastres naturales,
- factores relacionados con el carácter excluyente y conflictivo de la dinámica política guatemalteca,
- la migración exterior.

Discriminación por género

Es un factor que afecta el registro y participación de la mujer en los procesos electorales. Es relevante el rol conservador de la mujer en las comunidades, según el cual la mujer se debe al hogar y por lo tanto su vida pública es poca o nula. Lo que lleva incluso a su indocumentación, toda vez que es el hombre el que recibe educación y vota. *“...las concepciones culturales tradicionales sobre el rol de la mujer, inducen a que la mayoría de las personas indocumentadas en Guatemala sean mujeres de bajo nivel educativo”*, señalan Ordóñez y Bracamonte.⁷

En relación con las barreras a la participación política de las mujeres

7. El 33.42% de la población femenina mayor de 7 años es analfabeta, y de ésta, 80% son mujeres indígenas que viven en zonas rurales. Las actitudes sociales tradicionales, el machismo y la acción de grupos de interés configuran la dinámica en torno al acceso de la mujer a la identidad. Por prejuicios culturales, en el sector rural e indígena las familias dan más importancia a los hombres que a las mujeres y tradicionalmente deciden sacar la cédula de vecindad solamente para los varones de la familia, pues se considera que ‘el hombre es el que sale de la comunidad a trabajar, la mujer no’. Estos casos son frecuentes en Huehuetenango, San Marcos o Petén.” (Ordóñez y Bracamonte, 2007: 16).

en Guatemala, la diputada Nineth Montenegro, señala que

Hablar de mujeres en Centroamérica lleva aparejado, muchas veces, hablar sobre discriminación y exclusión histórica. En la mayoría de los países de esta región, la mujer está ausente del ámbito público, el cual se considera un dominio exclusivo de los hombres. Los estereotipos persisten y continúan siendo inculcados en el hogar y en la escuela, de tal suerte que en las mujeres predomina su rol en la casa y su papel reproductor. En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Existen cargos de elección popular, como la Presidencia de la República, para los cuales se considera, por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos (Montenegro, 2002: 85).

Las barreras geográficas, propias del territorio guatemalteco, junto con la insuficiencia de servicios públicos en ciertas regiones generan largos recorridos, que obstaculizan el acceso

de las personas a los municipios desde ciertas zonas distantes.⁸

La orografía de nuestro país es volcánica. La Sierra Madre atraviesa el país de oeste a este, corre paralela al Pacífico y se prolonga hacia Honduras por el Cerro Oscuro. La Sierra de los Cuchumatanes, más al norte, se extiende hasta el norte del río Chixoy o Negro, donde se divide en dos grupos: los Cuchumatanes al oeste y las montañas Verapaz al este. Guatemala es uno de los países más volcánicos del mundo. Destacan los de Tajumulco (4,220 msnm), el pico más alto de América Central; volcán de Fuego (3,763 msnm); el de Santa María (3,772 msnm); el de Agua (3,763 msnm); el de San Pedro y el Tolimán, a orillas del lago Atitlán.

Debido a sus múltiples plegamientos orográficos, Guatemala está sometida a constantes sismos y

8. "Buena parte de la población no registrada en los Registros Civiles (RRCC) vive en zonas rurales alejadas, es en su mayoría indígena y está en extrema pobreza. Estas zonas corresponden principalmente a los departamentos de Occidente, que tienen mayor densidad de población y concentran la mayor cantidad de población indígena (San Marcos, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché -población maya) y de Oriente (Chiquimula - Jocotán, Camotán -población Chortí) e Izabal (Livingstone - población garífuna)". (Ordóñez y Bracamonte, 2007: 17)

erupciones volcánicas.⁹ Los deslaves, el desbordamiento de ríos, las caídas de puentes y las largas distancias que los comunitarios deben recorrer a los centros de votación que, generalmente, se encuentran en zonas urbanas, desaniman o imposibilitan al votante llegar al lugar donde debe ejercer su derecho a votar.

La elevada tasa de migración

interna es otro factor que coadyuva al sub-registro de nacimientos y de identidad civil adulta, en particular por el hecho de que con frecuencia las autoridades requieren de las personas, para cualquier trámite, la presentación de una "fe de edad" reciente (copia de partida de nacimiento emitida en el lugar de origen con fecha menor

9. Una de las mayores tragedias que ha conocido la historia de este país se produjo en 1976, en la madrugada del 4 de febrero, Guatemala despertó sobresaltada por un fuerte sismo. Eran las 3:03:33. La fase de destrucción duró solamente 49 segundos, y la intensidad fue de 7.6° en la escala de Richter. La falla del Motagua (abarca los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz, Zacapa e Izabal), que atraviesa el 80% del territorio guatemalteco, fue la que provocó el terremoto. El epicentro se localizó a 150 kilómetros al noroeste de la ciudad, cerca de Gualán, en el departamento de Zacapa y el hipocentro, a 5 kilómetros de profundidad aproximadamente, causando miles de muertos (aprox. 23.000), y heridos (aprox. 76.000), y dejando sin hogar a más de un millón de personas (Cuscó, 2009).

a 6 meses), lo que incrementa los costos de identificación para quienes migran.¹⁰

La falta de empleo en el área rural, el déficit de viviendas, educación y salud, impulsan la migración interna en Guatemala. En 1992 se estimó que el 87.5% de trabajadores rurales eran temporales o migratorios. Condición que no presenta muchas variaciones con el período actual.

En su estudio *Las migraciones como estrategias de sobrevivencia de los excluidos y sus determinantes territoriales*, Gisela Gellert señala:

Al interior de Guatemala (y en parte hacia el sur de México) sigue vigente la masiva migración temporal de trabajadores agrícolas como estrategia de sobrevivencia para un gran número de población rural, ante todo campesinos indígenas

minifundistas o sin tierra. Aunque se trata del flujo migratorio más tradicional en el país, hasta la actualidad constituye una problemática laboral y social poco atendida, que afecta a considerables contingentes de la población más pobre y vulnerable en Guatemala. (Gellert, 2000: 7).

Estas movilizaciones impiden que los ciudadanos se inscriban, en no pocas ocasiones en el RENAP; pero, mayoritariamente en el padrón electoral. El trabajo, las distancias y el dinero le impide ejercer su derecho político.

En relación a la migración interna, un análisis del PNUD citado por Ordóñez y Bracamonte (2007: 18) estimó que, entre los años 1996 y 2002, el 24% total de la población cambió su residencia dentro del territorio nacional. Lo que equivale a 2 millones 600 mil personas aproximadamente, muchas de ellas, por falta de recursos, no pudieron registrarse o asistir a los lugares asignados para votar.

10. "Por ejemplo, una persona migrante interna, para sacar cédula de vecindad en la capital, debe presentar una fe de edad reciente del pueblo de origen. Ello implica en muchos casos largos viajes a poblados ubicados a veces hasta a 8 horas a pie. Así, si un migrante interno extravía su cédula de identidad o requiere una fe de edad reciente, deberá atravesar en algunos casos el país para recoger los documentos necesarios para obtener otra. Este problema no es pequeño... (Ordóñez y Bracamonte, 2007: 17-18).

Pobreza y extrema pobreza

La pobreza y en particular la extrema pobreza en que vive parte importante de la población, constituyen barreras de acceso al registro civil debido a las elevadas multas que se cobra por inscripción tardía en algunos municipios y por la interpretación idiosincrásica y abusiva de la ley.¹¹ Esta barrera, provocada en muchas ocasiones por intereses políticos, garantiza la elección y reelección, en múltiples ocasiones, de élites locales privilegiadas.

De acuerdo con un informe del Banco Mundial publicado en marzo de 2009, la pobreza general rural disminuyó, mientras la pobreza extrema urbana se multiplicó por dos entre 2000 y el 2006. La pobreza general y la pobreza extrema son más significativas en los hogares indígenas.

“La tasa de pobreza general entre los hogares indígenas está encima del 75% (50% más elevada que el promedio nacional) mientras que la pobreza extrema en los hogares indígenas en casi el doble del promedio nacional”, señala. (Banco Mundial, 2009: 13).

La enorme masa de pobres es un reto para la democracia que propugna

11. Los costos del proceso de registro civil constituyen uno de los obstáculos para que las personas en estado de pobreza puedan sacar la partida de nacimiento o cédula de vecindad, sobre todo si son varios los miembros de la familia que carecen de documentos personales. Por ejemplo, tómese en cuenta que mientras el jornal de un finquero en Los Amates, Izabal, es de Q20 por día (U\$ 2.66/ día), un juego de fotos para cédula puede costar hasta Q40 (U\$ 5.33) y como en las aldeas y comunidades no hay registro civil ni donde tomarse las fotos, las personas tienen que dirigirse a las cabeceras de departamento, con los costos de transporte de adultos y niños, incluyendo testigos, que ello implica. Estos costos pueden ser elevados para una persona pobre, más aún si se debe inscribir a varios familiares. En el oriente del país, el costo asociado a registrarse oscila entre Q 60 (U\$ 8) y Q77 (U\$ 10.26), lo que incluye el costo de la foto, el carné según tarifa del municipio, el pago del boleto de ornato y multas -cuando el monto de éste sea mínimo. Pero a ello hay que añadir el costo del viaje -Q 30 (U\$ 4) a 50 (U\$ 6.6) por persona, en la tolva trasera de una camioneta-, entre la comunidad de origen y el municipio. Las personas en pobreza extrema no tienen dinero para esto. Adicionalmente, el estudio de la OIM anteriormente detectó que en Chimaltenango y Quiché más de 50% de los entrevistados declaraban que en el municipio les habían exigido pagos injustificados al momento de intentar documentarse en el registro civil..” (Ordóñez y Bracamonte, 2007: 18).

por la participación universal. Lo contrario, el gobierno de unos pocos caracterizado como un sistema excluyente y autocrático, trata de evitar la participación en el proceso político de la población en condiciones de pobreza. Mientras mayores las barreras para impedir la participación de ese 75% de población, menor la posibilidad de atender las necesidades de la mayoría.

Los políticos que utilizan y se sirve del discurso de los pobres, en lugar de ponerse a su servicio, son los responsables de sistemas absolutistas y excluyentes. Cécile Lavrard-Meyer recuerda cómo el Estado transitó de ser un dador de castigos y favores al pobre a depender políticamente de él. Esa transformación se produce cuando la población deprimida económicamente, alcanza el sufragio mediante la eliminación de las barreras electorales. Según esta autora, *“en un país donde la mayoría de los habitantes vive debajo del umbral de la pobreza, la preocupación por el pobre ya no es solo una intención política, sino una condición de supervivencia de lo político”* (Lavrard-Meyer, 2007: 160).

La doctora de la Universidad de la Sorbona se pregunta *¿puede la democracia estar al servicio del bienestar de las mayorías?* La respuesta

nos la da ella misma, recordando una cita de Tocqueville: *“las naciones de hoy no podrían admitir que en su interior las condiciones no sean iguales; pero depende de ellas que la igualdad las conduzca hacia la servidumbre o hacia la libertad, hacia las luces o hacia la barbarie, hacia la prosperidad o hacia las miserias”* (Lavrard-Meyer, 2007: 163).

¿Podemos vivir sin Justicia Social?
¿Será lanzarse al vacío eliminar las barreras del voto a los pobres? Al contrario, una forma de superar nuestra inequidad es dar poder a las clases sociales olvidadas, sólo así garantizaremos el principio constitucional del interés general. A juicio de Lavrard-Meyer, *“si el gobierno de la sociedad corresponde a los pobres a través del sufragio universal, entonces el gobierno debe preocuparse por los pobres, aunque solo fuera porque depende de ellos. De esta manera, el sufragio universal instaura una relación de intereses cruzados entre el Estado y el pueblo, el pueblo y el Estado”* (2007: 160). Y aún más, citando a Robespierre sostiene que *“El interés del pueblo es el interés general, el de los ricos es el interés particular”* (Ibídem). Una conclusión, entonces, parece evidente: la democracia es un sistema de valores que se desmoraliza cuando

se pone al servicio de unos pocos. La República tiene que garantizar el voto de las mayorías.

La ausencia de tradición registral, sumada al desconocimiento de los requisitos legales para obtener los documentos de identidad es también un factor vinculado con el sub-registro de nacimientos.¹² El derecho a tener una identidad otorga vida cívica a los habitantes, quienes a su vez, resultan beneficiados de las políticas públicas del Estado, entre otros, le permite ejercer los derechos civiles que la legislación le garantiza, entre ellos, el derecho al voto y ser electo para cargos públicos.

Su no identificación impide, en muchas ocasiones, tener acceso a los servicios públicos básicos: *agua pura, drenajes, vivienda, salud, educación.*

Para quienes no tienen identidad, el Estado es un ente ajeno a sus necesidades y no encuentran la razón para ser parte de él. Les representa problemas, lejos de soluciones: el pago de arbitrios, impuestos, e incluso movilización y pérdidas de jornales para cumplir con su derecho de votar.

12. "Como no se inscribieron en los RRCC los abuelos, tampoco lo pueden hacer los padres ni los nietos. Algo similar sucede con el catastro de tierras. Como todos los acuerdos se hacían antaño en esas zonas "de palabra", hoy en día existe muchos problemas de reconocimiento de tierras. Ciertos sectores de la población prefieren sin embargo el anonimato. Los cuadrilleros que viven en grandes galeras en las fincas de azúcar, en donde residen cientos de familias en galpones, en condiciones de hacinamiento. En el tránsito anual de ir y venir de los cuadrilleros desde las distantes aldeas hasta las fincas nacen y mueren decenas de niños y empiezan estudios o dejan de estudiar otros tantos miles. La muy elevada mortalidad infantil existente en el pasado (en 2004 era de 33/ 1000 a nivel nacional) ha determinado asimismo algunas particularidades culturales entre la población indígena, como por ejemplo que algunas familias no inscriban a los niños en los RRCC hasta que éstos tengan más de 7 años, por si fallecen a temprana edad, o la práctica de que si un niño fallece a pequeña edad y éste estaba inscrito en los RRCC, su identidad "pase" a alguno de sus hermanos siguientes, aún no inscritos. Así, al hermano siguiente se le pone el mismo nombre que al difunto y se le cambia la edad/ identidad. En otros casos, algunas madres tienen temor y evitan sacar partida de nacimiento a sus hijos 'por temor a que se los roben'" (Ordóñez y Bracamonte, 2007: 19).

El sistema los coloca en situación de elegir a personas que no conocen, ajenas a sus comunidades y que ignoran sus necesidades. En esas condiciones ¿Cómo motivarlos para que voten?

Si la realidad impide a las personas reconocer la importancia de votar y ser electos, por ello, no puede existir una cultura registral porque el ciudadano no encuentra razón para realizar gestiones ante un gobierno que no se preocupa por él

La discriminación étnica

Según recuerdan Ordóñez y Bracamonte (2007: 20) la exclusión del indígena se da a nivel económico, político, social y lingüístico. El Estado de Guatemala está organizado en lengua española, mientras parte de la población indígena es monolingüe no castellana, lo que dificulta su acceso al sistema registral. Y agregan

Hoy por hoy, la falta de documentación personal en Guatemala sigue teniendo un rostro básicamente indígena. El monolingüismo, el analfabetismo y la vergüenza por no saber firmar mantienen a algunas personas alejadas de los registros civiles. Ello es comprensible en un contexto en el que la discriminación y el racismo, llevan a que la población indígena sea objeto de burla de algunas autoridades locales, y en la que, si alguien no tiene documentos, se le atiende “de favor” o se le excluye abiertamente (Ordóñez y Bracamonte, 2007: 20).

Por su parte, la socióloga argentina María del Carmen Tamargo destaca esta realidad: *“La indocumentación de las mujeres indígenas genera un círculo de reproducción intergeneracional de la indocumentación, ya que la no resolución de situación documentaria obstaculiza el registro adecuado y la posterior cedula de los hijos”* (Tamargo, 2008: 6).

El conflicto armado y otros desastres

Dwight Ordóñez y Patricia Bracamonte nos recuerdan que

Durante los 36 años que duró la guerra civil en Guatemala, el “boleto de nacimiento” (o “fe de edad”) y la cédula de identidad servían como elemento de control de la población por el ejército. La población indocumentada devenía en “sospechosa” y aquélla con documentos reclutable por el ejército. En respuesta a ello, durante la guerra civil, la guerrilla quemó muchos registros civiles y, paralelamente, parte importante de la población perdió sus documentos (2007: 20).

Esta es una secuela que aún se hace sentir, según nos recuerda Claudia Méndez Villaseñor, quien, en un artículo publicado en el Periódico el 14 de julio de 2015, apunta que en 51 localidades fueron destruidos los libros de Nacimientos, Matrimonios o Defunciones. Lo que afecta el registro de datos de las personas. Informa que “en los años más recios del conflicto

armado interno fueron quemadas 36 de estas dependencias municipales: 23 en 1982, cinco en 1980, siete en 1981 y una en 1983.” (Méndez, 2015).

Continúa informado la nota que existen otros casos, anteriores al período del conflicto armado como el destroz del Registro Civil de Barillas, Huehuetenango y San Martín Sacatepéquez en 1929; el de Santiago Sacatepéquez, ocurrido en 1935, donde se perdió toda la información anterior a esa fecha, o los siniestros que consumieron oficinas de las municipalidades de Santa Catarina Pínula, Guatemala, y Quezada, Jutiapa, en 1952. Otros Registros Civiles se perdieron en 1978, 1985, 1986, 1996, 1998, 2003, 2004, 2007 y 2008.

En, al menos, 51 municipios se perdió información vital de sus pobladores, los libros de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones, entre otros. La mayoría están localizados en Huehuetenango (20), San Marcos (6), Quetzaltenango (6), Sololá (4), Quiché (2), Guatemala (2), Escuintla (2), Sacatepéquez (2), Jutiapa (2), Suchitepéquez (1), Petén

(1), Totonicapán (1), Retalhuleu (1) y Alta Verapaz (1) (Méndez, 2015).

El cambio climático y sus consecuencias

Guatemala vive y sufre las consecuencias del cambio climático. Nuestro país está rodeado por los océanos Pacífico y Atlántico, el aumento de temperaturas, incrementa el nivel del mar y afecta los asentamientos humanos y los ecosistemas del país.

En las zonas costeras se pierden las barreras arenosas y el agua salada avanza formando zonas pantanosas en lugares productivos. CEPAL estima que el 60% de la población mundial habita en las costas. En nuestro país, esta población se ve amenazada por olas de más de dos metros alto, las cuales han destruido poblados en Jutiapa y San Marcos.

La alteración que sufren los ciclos de vida de las especies de flora y fauna marinas, la pesca y los arrecifes de coral por el aumento en la temperatura del mar, afecta no solo al patrimonio natural sino también a las comunidades que viven y dependen del mar. Esta actividad conocida como El Niño

o La Niña provoca aumento de inundaciones y sequías; reducción de rendimiento de la agricultura en zonas de baja latitud; pérdida de biodiversidad en áreas tropicales y semiáridas.

Los fenómenos naturales como el huracán Mitch (1998), la tormenta Stan (2005), tormenta Bárbara (2007) y la tormenta Agatha (2010) han provocado consecuencias devastadoras en pérdidas de vidas humanas, destrucción de infraestructura o las sequías en el denominado corredor seco, con sus efectos de hambrunas y muertes.

Los fallecimientos, migraciones, destrucción de infraestructura y registros han modificado, también los datos estadísticos registrales del mapa de Guatemala, sin que haya existido capacidad de anotar dichos cambios, variaciones que en última instancia afectan los padrones electorales.

Factores relacionados con la exclusión y la conflictividad

A nivel departamental se han formado cacicazgos, que fortalecen

su influencia con la distribución de plazas en el Estado y colocando amigos o familiares en puestos de elección municipal, en diferentes localidades que integran su departamento.

Para lograr este control político-administrativo amenazan y en ocasiones atentan gravemente contra contrincantes y opositores.

El control del gobierno por las redes ilícitas se inicia a nivel local, especialmente, cuando una familia logra ingresar a la política y busca su permanencia en ella. Principia por afianzar los cargos públicos creando cinturones de confianza: amigos, familiares, son nombrados a voluntad por alcaldes, gobernadores.

Fortalecidos en su administración municipal, buscan ampliar sus redes a nivel departamental y finalmente a nivel nacional. La cooptación de espacios institucionales les permite llegar a los grandes negocios del país, donde desarrollan actos de corrupción.

Un factor que les permite alcanzar sus propósitos es el manejo del sistema de empadronamiento. Bajo la premisa sólo votan los inscritos, manipulan las inscripciones registrales, para que en ellas aparezcan afines y no oponentes. *“A los alcaldes de pequeños poblados no les interesa documentar a personas de las comunidades rurales, porque son las elites urbanas las que generalmente deciden quién va a ser alcalde”*, apuntan Ordóñez y Bracamonte (2007: 21).

Estos actores lejos de promover la participación la bloquean e impiden, fortaleciendo sus feudos de control político.

La migración al exterior

Como hacen notar Ordóñez y Bracamonte, muchas personas prefieren o “buscan” carecer de documentos de identificación personal, para evitar su repatriación y migrar. La indocumentación y migración a otros

países va de la mano. El inmigrante para no ser identificado en otros países no se documenta, toda vez que si se identifica la reincidencia en la migración se le sanciona con penas de prisión (2007: 21).

Las consecuencias de la migración son múltiples, una de ellas es la imposibilidad de determinar su magnitud y ubicación, lo que dificulta establecer un censo de migración y la imposibilidad de otorgarle el derecho a votar. Otro obstáculo es el político. El perfil del migrante es hombre, persona indígena, de escasos recursos y con poco acceso a los beneficios del Estado. Lo que puede marcar una tendencia política que sectores políticos e intereses particulares no verán con buenos ojos y que explica la poca atención del gobierno guatemalteco a garantizarles el derecho al voto que como ciudadanos les corresponde.

De acuerdo con la Organización Internacional de Migraciones, se estima un total de 1 millón 136 mil 175 guatemaltecos residiendo en el extranjero. El 97% de ellos se encuentran en Estados Unidos. Datos no oficiales estiman en más de 3 millones 500 mil guatemaltecos residiendo en el extranjero.

A pesar de ser un número apreciable de guatemaltecos migrantes, las autoridades se niegan a establecer mesas electorales en los consulados donde hay importantes comunidades de nacionales.

Los principios de publicidad y eficacia del censo electoral

Un elemento a destacar en el proceso electoral es que el padrón, además de ser eficaz, debe ser publicitado para los procesos de inscripción de candidatos y partidos, así como evitar la duda

pública sobre el proceso electoral. El padrón debe estar depurado por lo menos dos meses antes de la celebración de cada elección.

El TSE de Guatemala emitió el Decreto 1-2015 de fecha 2 de mayo del 2015, el cual convoca a elecciones y aprueba el censo electoral con 7 millones 506 mil 923 votantes. El censo no ha sido difundido profusamente ni se abrió al público para reclamos, lo que ha generado dudas.

Así lo hizo notar el diario *Prensa Libre* el 18 de junio del 2015, en una nota firmada por Manuel Hernández, para quien

Los registros del padrón electoral comparados con los del RENAP, generan suspicacia en el número de ciudadanos empadronados y mayores de edad. A pesar de los esfuerzos que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) hizo para frenar la trashumancia electoral, esta no se pudo evitar. Un cruce entre el padrón electoral y las personas mayores de 18 años, entregado por el Registro Nacional de las Personas, hasta el 31 de mayo, reporta que en 50 municipios existen más empadronados que mayores de edad (Hernández, 2015 b).

En el referido artículo es consultada la politóloga Andrea Morales en cuya opinión hay falta de interés del TSE para efectuar una auditoría al padrón. Aseguró que

hay una deficiencia por parte del Registro de Ciudadanos para que no haya una auditoría al padrón de forma permanente, porque recaen en que los alcaldes puedan tener algunas anomalías de ciudadanos y obtener votos. La deficiencia incluye a otras instancias del TSE, como la Inspectoría General.

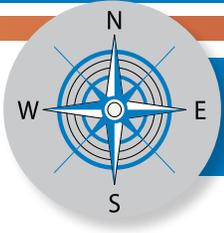
De acuerdo con Orlando Caballero Díaz el margen tolerable de error en un censo electoral no debe superar el 5%. En Guatemala el porcentaje de indocumentados, personas que por circunstancias ajenas a ellas no votarán se estima en un 50%.

Puedo afirmar, con fundamento en la reflexión del profesor Caballero Díaz, que el censo electoral guatemalteco es impreciso y no fiable.

Referencias bibliográficas

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2012) Informe analítico del proceso electoral Guatemala 2011. Guatemala: ASIES
- Caballero Díaz, Orlando, "Un censo electoral blindado", en ELHERALDO.CO, 8 de diciembre de 2013. Visitado 15 de julio de 2015. Accesible en [http://www.elheraldo.com/columnas de opinión/ un-censo-electoral-blindado-135183](http://www.elheraldo.com/columnas-de-opinion/un-censo-electoral-blindado-135183)
- Cuscó, David (2009) Guatemala, país de volcanes. Blog de la asignatura Geografía América Latina. Universidad de Barcelona. Visitado 10 de julio de 2015, accesible en <http://guatemalavolcanes.blogspot.com>
- Gellert, Gisela (2000) Las migraciones como estrategias de sobrevivencia de los excluidos y sus determinantes territoriales. Guatemala: INCEDES. Visitado 10 de julio de 2015. En <http://incedes.org.gt/Master/gellerttreintasiete.pdf>.
- Hernández, Manuel (2015 a) "TSE propone dar validez al voto nulo" en Prensa Libre, Guatemala 30 de junio del 2015.
- Hernández, Manuel (2015 b) "Incremento en el padrón genera dudas" en Prensa Libre, Guatemala 18 de junio de 2015.
- Lavrard-Meyer, Cécile (2007) "Voto y pobreza en las elecciones presidenciales desde la transición democrática peruana: ¿puede la democracia estar al servicio del bienestar de las mayorías?" en Bulletin de l'Institut français d'études andines, vol. 36, núm. 1, 2007, pp. 159-163. Visitado 15 de julio de 2015. Accesible en <http://bifea.revues.org/4697>
- Méndez Villaseñor, Claudia (2015) "Pocos se empadronan al año en municipios sin registros" en el Periódico, 14 de julio de 2015. Guatemala
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2010) "¿Qué significa 'democratizar' la democracia?" en Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Volumen 3. No. 6 julio-diciembre 2010. México: LXI Legislatura Cámara de Diputados / Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Montenegro, Nineth (2002) "El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala. Estudio del caso Guatemala" en Abu-Zayd, Gehan; Ballington, Julie et al (2002) Mujeres en el Parlamento, más allá de los números. Estocolmo: International IDEA. Visitado 8 de julio de 2015 http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_02a-CS-Guatemala.pdf

- Ordóñez Bustamante, Dwight y Bracamonte Bardalez, Patricia (2007) El sub-registro de nacimientos en Guatemala: Las consecuencias. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Visitado 1 de julio de 2015. Accesible en https://www.renap.gob.gt/sites/default/files/33_subregistro-nacimientos-guatemala-consecuencias.pdf
- Organización de los Estados Americanos (1969) Convención americana sobre derechos humanos, Pacto de San José. Washington: OEA. Visitado 15 de julio de 2015. Accesible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Organización de las Naciones Unidas (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Nueva York: ONU. Visitado 10 de julio de 2015. Accesible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Reyes, Román (Dir.) (2009) Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social. Madrid-México: Ed. Plaza y Valdés. Visitado 10 de julio de 2015. Accesible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/index.html>
- Tamargo, María del Carmen (2008) El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Guatemala. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Visitado el 20 de julio de 2015. Accesible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1963765>



Contrapunto

¿Hacia donde va guatemala?

Jordán Rodas Andrade
Vicepresidente de la Junta directiva del Colegio
de Abogados y Notarios de Guatemala

En un panorama con más nubarrones que claros, resulta desalentador visualizar el futuro de nuestro país.

Luego de haber sufrido un conflicto armado de 36 años, con millares de muertos, desaparecidos, huérfanos y viudas se firmaron los acuerdos de Paz que teóricamente servirían como los cimientos para la edificación de una Guatemala, menos desigual, incluyente, democrática, multiétnica, plural y multilingüe.

Al pasar de los años, puedo observar que lamentablemente hemos avanzando poco, ya que los organismos e instituciones Estado en su gran mayoría siguen funcionando con una inercia mecánica que

sigue invisibilizando a la gran mayoría de la población que trata de sobrevivir entre pobreza y racismo sistémico.

En un país de paradojas como que los máximos responsables de la recaudación tributaria se organizan para defraudar al Estado, pidiendo coimas a empresarios inescrupulosos que prefieren corromper a funcionarios públicos que cumplir a cabalidad con sus obligaciones fiscales.

Una paradoja más lo constituye que el responsable de velar por la legalidad del sistema bancario, este señalado de contribuir al lavado de dinero para financiar partidos políticos.

Y la guinda al pastel, que el instituto de seguridad social encargado de velar por la salud de los trabajadores haya caído en manos de personas mareadas por el poder y una sed insaciable de enriquecimiento, capaces de transar con mercaderes, porque no se le debe llamar empresarios, a costa de la vida de pacientes como lo sucedido recientemente con los enfermos renales.

Estos casos son señales inequívocas que vamos directo al despeñadero. Pero aún estamos a tiempo para que eso no suceda.

Hoy por fin, la corrupción es tema de discusión en Guatemala. Este flagelo ha estado de forma permanente en Guatemala desde los regímenes militares hasta nuestros días, pero por fin despertamos y comprendemos que la corrupción es una manifestación de violación de los Derechos Humanos, porque drena los escasos recursos del Estado, que limita la posibilidad de brindar recursos públicos de calidad a la mayor cantidad de habitantes del país, tales como salud, educación, seguridad, justicia entre otros.

Para combatir la impunidad, se hace impostergable que los operadores de justicia, estén compenetrados de la importancia de

su rol para fortalecer nuestra frágil democracia, retomando las palabras de la Fiscal General , Licd. Thelma, Aldana , se le debe tener lealtad únicamente a la Constitución , independientemente de quien les designe como es su caso o los elija como lo es con los magistrados de la Cortes Suprema de Justicia y salas de apelaciones, que son electos por el Organismo Legislativo.

El sistema de Justicia amerita ser fortalecido, pues es una pieza clave en todo régimen democrático.

Hoy por y hoy el acompañamiento de CICIG constituye un tanque de oxígeno indispensable para que nuestro estado de Derecho no desfallezca.

En este contexto, necesitamos la solidaridad y acompañamiento de la comunidad internacional, debido a que desafortunadamente como sociedad no contribuimos lo necesario tributariamente hablando al desarrollo integral de nuestro país, por la precaria cultura tributaria que nos caracteriza. Debiéndose apostar a una recaudación fiscal progresiva, es decir a privilegiar los ingresos provenientes de impuestos directos sobre los indirectos.

Comparto la opinión del politólogo Manfredo Marroquín, presidente de Acción Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional que indica "Nos encontramos como país, como una embarcación en medio mar, sin rumbo, sin capitán que el trayecto o el objetivo del viaje."

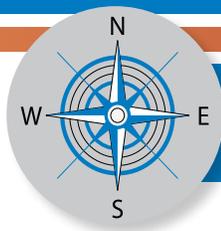
Estoy convencido que para evitar el naufragio, hay tareas pendientes y urgentes, tales como:

- 1) Reformar la ley electoral y de partidos políticos, ya que tal y como está diseñado, es poroso

al financiamiento ilegal, proveniente de corrupción o narcotráfico, regulando la pauta en los medios de comunicación para que todos tengan igualdad de oportunidades, fortalecer el financiamiento público.

- 2) Adecuar nuestra carta magna a los nuevos tiempos pos conflicto.
- 3) Implementar un política de desarrollo rural que facilite dotar de oportunidades de vida digna a un gran sector de la población que ha estado olvidada históricamente.
- 4) Promover políticas de empleo digno para desmotivar la migración de nuestra juventud.
- 5) Reformar la ley de contrataciones del Estado, reduciendo la discrecionalidad que facilita la corrupción.
- 6) Reformar la ley de servicio civil en la búsqueda de mejorar los niveles eficacia y eficiencia de los servidores públicos, donde la meritocracia sea privilegiada y que los vaivenes políticos no afecten su labor.
- 7) Hacer un esfuerzo serio, encaminado a tener una política educativa consensuada producto de un gran pacto de todas las organizaciones políticas dirigida a garantizar no solo cobertura, sino calidad educativa con pertinencia cultural que garantice que formemos seres humanos con capacidades técnicas, solidarios socialmente y críticos intelectualmente, porque solo de esa manera podemos pasar de tener habitantes, a ciudadanos plenos.

Como sociedad tenemos que sacar fuerzas de flaqueza, como dijera Antonio Gramsci en profunda e inspiradora frase: "El pesimismo es un asunto de inteligencia; el optimismo de Voluntad".



Contrapunto

Hacia el partido de la Refundación: Notas para un proyecto posible (II)

Marco Fonseca

Doctor en Filosofía Política y Estudios Latinoamericanos, York University
Profesor adjunto en el Departamento de Estudios Internacionales
Glendon College, York University

Resumen

A la víspera de las elecciones generales ya oficialmente anunciadas para septiembre de 2015, la protesta ciudadana que se inició en abril y que ha dado lugar a la nueva "Primavera de Guatemala" sigue demandando el fin de la corrupción. Pero ya se siente cierto cansancio, ya está entrando el deseo por la normalidad, la protesta está en una disyuntiva: seguir demandando lo mismo sin que ello tenga el efecto deseado o elevar el nivel de la protesta rizomática y catártica a otro nivel de «lucha de posiciones más complejo», disciplinado y organizado. La crisis de hegemonía del presente también se ha revelado como una crisis de liderazgo de la izquierda y de las fuerzas de un constitucionalismo refundacional anti-neoliberal. Más bien la izquierda partidista está implicada en un proceso electoral ampliamente cuestionado por la ciudadanía. La cuestión de cómo organizar un forma de lucha, una «guerra de posiciones» contra-hegemónica más allá de lo catártico y rizomático es, hoy, una pregunta abierta, urgente y un proyecto a construir. El presente trabajo se plantea hacer una contribución modesta al debate que hay que tener para construir un instrumento político adecuado para la Refundación, que hoy todavía no existe en Guatemala.

Palabras clave

Refundación, partido rizomático, catarsis, multiplicidad, disciplina, organización, heterogeneidad, unidad, constitucionalismo

Towards the Refoundation party: Notes for a possible project (II)

Abstract

On the even of the 2015 general elections already officially announced for September 2015, the citizenship protest that started in April and sparked the new "Guatemalan Spring" continues to demand the end of corruption. But there is already a feeling of exhaustion, the desire for normality has entered the movement, and the protest faces a dilemma: go on demanding the same without getting the desired results or develop the rhizomatic and cathartic protest to the level of a more complex, disciplined and organized "war of positions". The current crisis of hegemony has also revealed itself as a crisis of leadership by the partisan left that finds itself involved in a widely questioned electoral process. Thus the question of how to organize a form of struggle, a counter-hegemonic "war of positions" beyond the catharsis and rhizomatic level of struggle is today an open and urgent question and a project to build. The present work seeks to make a modest contribution to the debate around the political instrument most adequate for the Refounding of the state that does not yet exist in Guatemala.

Keywords

Refoundation ,party rhizomatic, catharsis, multiplicity, discipline, organization, heterogeneity, unity, constitutionalism.

En cierto punto de su vida histórica los grupos sociales se separan de sus partidos tradicionales, o sea que los partidos tradicionales en aquella determinada forma organizativa, con aquellos determinados hombres que los constituyen, los representan y los dirigen no son ya reconocidos como su expresión por su clase o fracción de clase.

GRAMSCI

Las dos caras del partido de la Refundación

Parafraseando a Pablo Iglesias, podemos decir que en Guatemala el evento de #RenunciaYa «sirvió de válvula de escape» para la muchas frustraciones de la ciudadanía subalterna y de clase media. «Que las mismas no encontraran una expresión política de modo inmediato revela que la crisis orgánica puesta sobre la mesa por aquel movimiento, que sorprendió al mundo, era también una crisis de la izquierda realmente existente» (Iglesias, 2015: 18). Sin embargo, como también lo afirma Iglesias:

«Pretender reducir la política a la mera expresión de los contrapoderes sociales labrados en la movilización y en el activismo paciente es una de las mayores torpezas de buena parte de la inteligencia movimentista de nuestro país, incapaz de asumir que el mientras tanto era precisamente eso, una forma de trabajar hasta que se presentara el momento de la audacia que requería de otras técnicas políticas.»

En Guatemala se está dando una crisis de régimen (la crisis de autoridad), una crisis orgánica del Estado (la crisis de legitimidad) y una crisis de hegemonía (la crisis del modelo de dominación como un todo) que ha «generado las condiciones para la articulación de un discurso dicotomizador capaz de construir con los materiales ideológicos nuevos» del evento un sujeto popular-nacional combinado –entre lo catártico/rizomático y lo organizado/disciplinado– en una «guerra de posiciones» frente a las elites (Gramsci, 1999: 20). Se trata de una dicotomía entre el movimiento y el partido, entre lo rizomático y lo organizativo que tiene que ser integrada, encausada y promovida –pero no superada ni suprimida– por el partido de la Refundación para darle viabilidad histórico-práctica a su Idea apasionante y movedora. Como lo afirma Gramsci, y esto es algo de lo que yo también estoy convencido.

Si el análisis de las experiencias acontecidas en Latinoamérica le proveyó a la gente fundadora de Podemos en España de nuevos instrumentos teóricos para interpretar la realidad de la crisis española, ello fue porque «desde 2011 comenzamos a creer que se hallaba en un proceso de latinoamericanización, entendido como la apertura de una estructura de oportunidad política». Para el caso de Podemos, según Pablo Iglesias, la «teorización más precisa de aquella posibilidad populista la llevó a cabo Íñigo Errejón a partir del pensamiento de Ernesto Laclau» (Iglesias, 2015: 21). En nuestro caso, dicha teorización parte también de Gramsci y pasa por las reflexiones sobre el poder constitutivo que encontramos desarrolladas en Negri, Mézáros, Lebowitz y Žižek ampliadas con otras reflexiones sobre el constitucionalismo social progresista que han surgido en los últimos años. Pero Laclau, ya en el prefacio de su trabajo principal sobre el populismo, nos ofrece una

articulación de las dos caras del partido de la Refundación que vale la pena citar antes de discutirlos en detalle en términos deleuzianos:

«Este libro se interroga centralmente sobre la lógica de formación de las identidades colectivas. Nuestro enfoque parte de una insatisfacción básica con las perspectivas sociológicas que, o bien consideraban al grupo como la unidad básica del análisis social, o bien intentaban trascender esa unidad a través de paradigmas holísticos funcionalistas o estructuralistas. Las lógicas que presuponen estos tipos de funcionamiento social son, de acuerdo con nuestro punto de vista, demasiado simples y uniformes para capturar la variedad de movimientos implicados en la construcción de identidades. Resulta innecesario decir que el individualismo metodológico en cualquiera de sus variantes incluida la elección racional- no provee tampoco ninguna alternativa al tipo de paradigma que estamos tratando de cuestionar.

El camino que hemos intentado seguir para tratar estas cuestiones es doble. Lo primero ha sido dividir la unidad del grupo en unidades menores que hemos denominado demandas: la unidad del grupo es, en nuestra perspectiva, el resultado de una articulación de demandas. Sin embargo, esta articulación no corresponde a una configuración estable y positiva que podríamos considerar como una totalidad unificada: por el contrario, puesto que toda demanda presenta reclamos a un determinado orden establecido, ella está en una relación peculiar con ese orden, que la ubica a la vez dentro y fuera de él. Como ese orden no puede absorber totalmente a la demanda, no consigue constituirse a sí mismo como una totalidad coherente. La demanda requiere, sin embargo, algún tipo de totalización si es que se va a cristalizar en algo que sea inscribible como reclamo dentro del «sistema». Todos estos movimientos contradictorios y ambiguos implican las diversas formas de articulación entre lógica de la diferencia y lógica de la equivalencia» (Laclau, 2005).

El momento rizomático de la multiplicidad, heterogeneidad y la diferencia

Para el joven Gramsci los consejos de trabajadores de Turín representaron un momento crucial en la lucha contra-hegemónica. Fue en este contexto en el cual él desarrolló la noción de una «reforma moral e intelectual» como condición necesaria para la fundación de un nuevo Estado. Como lo ha dicho Omar Vázquez, «Gramsci en el marco del proceso de movilización y organización de los trabajadores industriales italianos en Consejos de Fábrica, ocurrido en la ciudad de Turín entre los años 1919-1920 y denominado el bienio rojo, identifica como fundamental al espacio laboral como escenario del proceso revolucionario, afirmando que:

«El proceso revolucionario se realiza en el campo de la producción, en la fabrica, donde las relaciones son de opresor a oprimido, de explotador a explotado, donde no hay libertad para el obrero ni existe democracia; el proceso revolucionario se realiza allí donde el obrero no es nadie y quiere convertirse en todo, allí donde el poder del propietario es ilimitado»» (Vázquez, 2011).

Mis reflexiones sobre el concepto del poder constituyente en el trabajo de Negri y en la experiencia de Venezuela se encuentran en «Teoría de la mala sociedad civil» (Fonseca, 2015b: 199-201).

Aunque Gramsci puso su fe en la idea de que «la clase obrera tiende a crear, en todas las naciones, tiende con todas sus energías... a engendrar de su seno instituciones de tipo nuevo en el campo obrero, instituciones de base representativa» (Vázquez, 2011), él lo hizo pensando que dichas organizaciones eran y debían ser «construidas según un esquema industrial» partiendo del fordismo y el taylorismo para luego superarlo. Para Gramsci, sin embargo, el período en el que él vivió y ayudó a organizar los consejos de trabajo fue revolucionario, sobre todo, «porque la clase obrera tiende con todas sus fuerzas, con toda su voluntad, a fundar su Estado». Allí está el germen del poder nacional-popular gramsciano. Gramsci resume así el logro clave de los consejos de fábricas:

«Aunque ni los industriales ni la burocracia sindical quisieron reconocer a los Consejos y sus comités, éstos consiguieron éxitos notables: echaron a los agentes y espías de los capitalistas, establecieron relaciones con los empleados y con los técnicos para obtener información financiera e industrial; por lo que hace a los asuntos de la empresa, concentraron en sus manos el poder disciplinario y mostraron a las masas desunidas y disgregadas lo que significa la gestión directa de los obreros en la industria». **2**

Para Negri, sin embargo, hay que ir más allá de la fórmula original gramsciana. Así:

«Dentro de [la] subsunción al capital, las subjetividades combatientes y resistentes ya no pueden ser asumidas dentro de aquellos mecanismos de gobierno [o de economía] que se vuelven cada vez más lineales y burocráticos. [El poder constituyente] es algo que debe comenzar a expresar lo que somos, es algo que se tiene que producir en conjunto a través de las varias I que hemos expresado, que pueden ser: la del trabajo, la de hombres o mujeres en el trabajo, la de campesinos en el trabajo, la de mujeres en cuanto mujeres, la de los indígenas en cuanto indígenas. Lejos de estos paralelismos de lucha, una nueva Constitución no tiene otra cosa que hacer sino reconocer estas identidades como singularidades dentro de lo común, pero estando conscientes de que cada insistencia sobre una identidad

2. Antonio Gramsci, «El Movimiento Turinés de los Consejos de Fábrica (Informe enviado a la Internacional Comunista)», *El Orden Nuevo*, 1920, citado en Vázquez (Vázquez, 2011, énfasis agregado).

que niegue lo común se vuelve necesariamente reaccionaria» (Negri, 2007).

Es cierto que la toma del poder por parte de lo que Gramsci llama el «Nuevo Príncipe» y lo que aquí estamos llamando el partido de la Refundación es importante para el poder constituyente; ello no significa que el argumento desarrollado por John Holloway en relación al movimiento zapatista y según el cual debemos «cambiar al mundo sin tomar el poder» sea problemático (Holloway, 2002, 2005).³ De hecho, el argumento de Holloway se aproxima mucho a los argumentos del joven Gramsci que son los que yo quiero rescatar aquí. Y la razón de esto es la necesidad del cambio subjetivo para darle viabilidad y durabilidad a las características del poder rizomático. Dario Azzellini desarrolla lo que significa transformar la interioridad subjetiva y normativa en parte del proceso constituyente de la siguiente manera:

«En un proceso revolucionario genuino [...], el poder constituyente tiene que mantener su capacidad de intervenir y moldear el presente, crear algo nuevo que no se deriva de lo viejo. Esto es lo que define a la

revolución: no el acto de tomar el poder sino, más bien, el proceso amplio de construir lo nuevo, el acto de creación e invención» (Azzolini, 2013).

Creo que vale la pena repetir aquí un punto que también ya elaboré en otro lado solo unos meses antes del evento de #RenunciaYa en Guatemala y en cierta anticipación del mismo:

«En eso, precisamente, consiste el evento del que nos hablan, en su propio contexto y en diálogo mutuo, pensadores contemporáneos como Alain Badiou y Slavoj Žižek. Pero dicho evento, debido al contexto hegemonizado de las sociedades liberal-capitalistas y el proceso de expansión de dicha forma de hegemonía por medio de la globalización, tiene que venir desde abajo y desde afuera y tiene que involucrar un proceso de deshegemonización subjetivo, es decir, una conversión que permite salir del hoyo negro subjetivo y del cuerpo pisoteado de la 'otredad' oprimida y excluida» (Fonseca, 2015b: 201).

3. Esta formulación de la posición de John Holloway representa una revisión auto-crítica de lo que propone en «Teoría de la mala sociedad civil» (Fonseca, 2015b: 200).

Así es como el evento interpela al sujeto y ayuda a crear la subjetividad necesaria tanto para el partido de la Refundación como para la Refundación misma. Como ya lo afirmé en otro lado:

«La Refundación no se trata solamente de convocar a una nueva ANC o de cambiar leyes, partidos o incluso presidente. También requiere de un cambio subjetivo que incluso se asemeja a una conversión de tipo religioso que llega a lo más profundo no solo de nuestra moral (en el sentido kantiano) sino también ética (en el sentido hegeliano) y, de hecho, psicológica (como lo maneja Žižek). Sin una transformación subjetiva profunda, contra-hegemónica, descolonizante, emancipadora (también en el sentido de Fanon, Freire y otra gente), los cambios de poder en la esfera pública y/o en las instituciones del Estado se van a quedar como cambios superficiales de forma o de tarima, o simplemente en cambios de corte liberal, en donde se van a poner a actuar los/as mismos/as actores de siempre» (Fonseca, 2015a: 86).

En palabras de Isabel Rauder:

«En el debate político acerca de las alternativas de nuestra época, la disputa de la subjetividad es clave, pues se encamina a la construcción de subjetividades ajenas a la hegemonía destructiva del mercado, es decir, subjetividades alterhegemónicas. En el ámbito de la subjetividad está la conciencia. La conciencia no es solamente lo consciente racional, es todo lo que hace que uno tenga una determinada concepción del mundo y de su lugar en el mundo. Por eso abocarse a cambiar la subjetividad construida por el mercado capitalista no es ‘perder el tiempo’ con necedades, ni confundir (nuevamente) subjetividad con ‘lo subjetivo’» (Rauder, 2015).

De lo que se trata, entonces, es de transformar un movimiento ciudadano en protesta liminal en el ala rizomática de un partido refundador con su propia pedagogía transformadora tanto de la subjetividad como de los lazos de solidaridad como fuente del poder constituyente. Se trata de lo que Rauder correctamente llama «las pedagogías de la esperanza»:

«Aquellas con que los sujetos oprimidos transforman día a día sus realidades de exclusión y discriminación, abonando al proceso colectivo de construcción de los intersticios interculturales claves para transformar la sociedad actual, creando y adelantando en sus prácticas elementos de la nueva civilización, fortaleciendo lazos solidarios, relaciones de equidad entre etnias, géneros y clases diversos en búsqueda de su equiparación en el único calificativo universalmente pleno: el 'género humano'» (Rauber, 2015).

Pues eso es precisamente a lo que se le ha abierto el paso en Guatemala a mediados de 2015. De ninguna manera se puede afirmar, por supuesto, que la etapa liminal de este proceso constituyente ya ha concluido y que ya nos encontramos en el terreno claro de la Refundación. Pues existe en el proceso de la protesta liminal y rizomática la posibilidad real de la reversión y la restauración de la «normalidad» social, política y económica, un retorno de lo reprimido y del antiguo régimen. Este peligro lo apunta Gramsci también del siguiente modo:

«Ocurre casi siempre que un movimiento 'espontáneo' de las clases subalternas [los trabajadores y campesinos ya no digamos la clase media] coincide con un movimiento reaccionario de la derecha de la clase dominante, y ambos por motivos concomitantes: por ejemplo, una crisis económica determina descontento en las clases subalternas y movimientos espontáneos de masas, por una parte, y, por otra, determina complots de los grupos reaccionarios, que se aprovechan de la debilidad objetiva del gobierno para intentar golpes de estado. Entre las causas eficientes de estos golpes hay que incluir la renuncia de los grupos responsables [el Partido Socialista] a dar una dirección consciente a los movimientos espontáneos para convertirlos así en un factor político positivo» [Gramsci, 1970: 311-2].

Pero el hecho mismo de que el Evento haya ocurrido del todo, de que haya surgido una nueva acumulación de fuerzas y una nueva confluencia de vertientes distintas y no automáticamente compatibles en sus intereses o estrategias, marca a esta coyuntura, y particularmente al Evento, como algo históricamente excepcional y cuyo potencial constituyente no debe ser desperdiciado o subestimado. Para encausar esto es necesario que el poder constituyente de las diferentes vertientes de ciudadanía subalterna en protesta – las que, como un todo, conforman el elemento subjetivo del Evento – y del Partido de la Refundación se ligen, como uno de sus momentos dialécticos internos, a nuevas formas de organización específicamente rizomática que mantengan abierto el proceso de transformación subjetiva y generación de lo solidario y lo colectivo, elementos centrales de la lucha contra-hegemónica y que también deben ser desplegados dentro del mismo partido, y desde fuera del mismo por colectivos autónomos pero solidarios de presión, como antídoto contra la burocratización, al centralismo burocrático y al autoritarismo. Porque ya no es posible pensar el momento «democrático» en los términos clásicos leninistas que suponen un salto al momento «centralista» cuando se callan o se expulsan a las «facciones» y, sobre todo, a las facciones críticas y disidentes. Es pues necesario pasar del «centralismo democrático»

al rizomatismo disciplinado –Gramsci quizás lo llamaría el arditismo o el jacobinismo disciplinado de la revolución– como momento constitutivo del partido de la Refundación. Pero, al mismo tiempo y para resistir el proceso hegemónico, el espontaneísmo de la protesta ciudadana tiene que ser convertido en el partido de la Refundación a no ser que su agenda –si es que no su energía– se convierta en insumo para fuerzas reaccionarias (la posibilidad del golpe y el retorno al pasado tenebroso) o para fuerzas restauradoras del extremo centrismo (la posibilidad de que haya cambios para que nada estructural cambie de verdad).

El rizoma es, para Deleuze y Guattari, el momento de la «multiplicidad» horizontal (Deleuze & Guattari, 2002: 14). Deleuze y Guattari nos ofrecen varias formas de sintetizar la política rizomática. La primera es una forma metafórica, filosófica o conceptual y ella va del siguiente modo:

«[A] diferencia de los árboles o de sus raíces, el rizoma conecta cualquier punto con otro punto cualquiera, cada uno de sus rasgos no remite necesariamente a rasgos de la misma naturaleza; el rizoma pone en juego regímenes de signos muy distintos e incluso estados de no-signos. El rizoma no se deja reducir ni a lo Uno ni a lo Múltiple. No es lo Uno que deviene dos, ni tampoco que devendría directamente tres, cuatro o cinco, etc. No es un múltiple que deriva de lo Uno, o al que lo Uno se añadiría ($n+1$). No está hecho de unidades, sino de dimensiones, o más bien de direcciones cambiantes. No tiene ni principio ni fin, siempre tiene un medio por el que crece y desborda. Constituye multiplicidades lineales de n dimensiones, sin sujeto ni objeto, distribuibles en un plan de consistencia del que siempre se sustrae lo Uno ($n-1$).

Una multiplicidad de este tipo no varía sus dimensiones sin cambiar su propia naturaleza y metamorfosearse. Contrariamente a una estructura, que se define por un conjunto de puntos y de posiciones, de relaciones binarias entre estos puntos y de relaciones biunívocas entre esas posiciones, el rizoma sólo está hecho de líneas: Líneas de segmentaridad, de estratificación, como dimensiones, pero también línea de fuga o de desterritorialización como dimensión máxima según la cual, siguiéndola, la multiplicidad se metamorfosea al cambiar de naturaleza. Pero no hay que confundir tales líneas, o lineamientos, con las filiaciones de tipo arborescente, que tan sólo son uniones localizables entre puntos y posiciones. Contrariamente

a los sistemas centrados (incluso policentrados), de comunicación jerárquica y de uniones preestablecidas, el rizoma es un sistema acentrado, no jerárquico y no significante, sin General, sin memoria organizadora o autómatas central, definido únicamente por una circulación de estados. Lo que está en juego en el rizoma es una relación con la sexualidad, pero también con el animal, con el vegetal, con el mundo, con la política, con el libro, con todo lo natural y lo artificial, muy distinta de la relación arborescente: todo tipo de 'devenires'» (Deleuze & Guattari, 2002: 25–26).⁴

Para entender la filosofía política militante y radical de Deleuze y Guattari tenemos que poner por un lado la retórica postmoderna que ha sido creada en torno a ellos y nosotros. Pero también tenemos que dejar por un lado, aunque sea momentáneamente, la posición radicalmente anti-hegeliana y, en cierta forma, anti-marxista (pero con ojos puestos en Spinoza, Nietzsche y, hasta cierto punto, también en Mao) de su trabajo. Con un poco de esfuerzo mental lo que descubrimos en el pasaje de arriba, y en todo el trabajo de estos filósofos franceses que aquí nos ocupa, es una crítica directamente apuntada hacia el eurocentrismo mismo de mucha filosofía incluso

4. Hay que anotar que Deleuze y Guattari desarrollan su concepción de lo múltiple en aparente oposición a lo que comúnmente se concibe como la concepción hegeliana del «Uno». Žižek sin embargo explica el significado de esto no solo para la filosofía de la praxis (el marxismo) sino también para la práctica política: «El mero centro de lo que podemos llamar la intuición hegeliana básica es que nunca hay un momento 'apropiado'; una forma de vida está frustrada desde el comienzo mismo, despliega sus elementos potenciales como una estrategia desesperada para lidiar con su impase. Por ello es que Hegel enfatiza que 'uno no debe comenzar con la unicidad para luego pasar a la dualidad' – ¿Por qué no? Porque el 'Uno' solamente se constituye por medio del pasaje a la dualidad, por medio de su división» (Žižek, 2014: 377, traducción propia).

marxista, una crítica directa a las formas de organización jerárquica y centralistas, todos los aparatos de captura y de la izquierda europea, particularmente los partidos comunistas como el Partido Comunista Francés, que resultaron estalinizándose y que no supieron hacerle frente, y mucho menos responder adecuadamente, a los eventos de Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968 y al surgimiento de la «Nueva Izquierda» europea después de los eventos de París en mayo de 1968. Y es posible decir lo mismo de la Nueva Izquierda latinoamericana que también surge después del 1968 mexicano.

Es en este sentido estrictamente auto-crítico –es decir, de la izquierda militante reflexionando sobre sí misma– que hay que entender en primer lugar la posición que Deleuze y Guattari comparten con nosotros y que nos sirve de advertencia para nuestras formas de pensar y de encausar el evento dentro de un proceso que combina dialécticamente lo rizomático y lo disciplinado en una lucha contra-hegemónica que apunta directamente contra los «aparatos de captura», «instrumentos de polarización», estrategias y políticas de cooptación y discursos de normalización del Estado corrupto, la élites nacionales neoliberales y globalizadoras o los grupos de poder regional neo-oligárquicos.⁵

5. Para la noción del Estado como «aparato de captura», que también puede coexistir con otras formas o procesos mecánicos de control, ver Deleuze & Guattari, 2002: 433. Los aparatos de captura que ahora también están siendo transnacionalizados por la globalización que ha desterritorializado al capital y que produce la reterritorialización de la acumulación extractiva y desposeedora por medio del Estado también incluyen los procesos de acaparación de tierras (rentas del neo-latifundismo), aparatos de control fiscal (rentas del Estado) de la población para darle apoyo al aparato de seguridad nacional y los aparatos de los megaproyectos (ganancias del sector privado y transnacional) a partir de todo lo cual se origina formas específicas de respuesta violenta («conflictividad social»).

Para operacionalizar el momento rizomático del Partido de la Refundación, Deleuze y Guattari nos ofrecen «reglas concretas» para llevarlo a cabo:

« 1° y 2° Principios de conexión y de heterogeneidad: cualquier punto del rizoma puede ser conectado con cualquier otro, y debe serlo. En un rizoma, por el contrario, cada rasgo no remite necesariamente a un rasgo [específico]: eslabones semióticos de cualquier naturaleza se conectan en él con formas de codificación muy diversas, eslabones biológicos, políticos, económicos, etc., poniendo en juego no sólo regímenes de signos distintos, sino también estatutos de estados de cosas. En efecto, los agenciamientos colectivos de enunciación [como #RenunciaYa] funcionan directamente en los agenciamientos maquínicos [en la construcción de alternativas], y no se puede establecer un corte radical entre los regímenes de signos y sus objetos.

3° Principio de multiplicidad: sólo cuando lo múltiple es tratado efectivamente como sustantivo, multiplicidad, deja de tener relación con lo Uno como sujeto o como objeto, como realidad natural o espiritual, como imagen

y mundo. Las multiplicidades son rizomáticas y denuncian las pseudomultiplicidades arborescentes. No hay unidad que sirva de pivote en el objeto o que se divida en el sujeto. No hay unidad, ni siquiera para abortar en el objeto o para «reaparecer» en el sujeto. Una multiplicidad no tiene ni sujeto ni objeto, sino únicamente determinaciones, tamaños, dimensiones que no pueden aumentar sin que ella cambie de naturaleza (las leyes de combinación aumentan, pues, con la multiplicidad). Un agenciamiento es precisamente ese aumento de dimensiones en una multiplicidad que cambia necesariamente de naturaleza a medida que aumenta sus conexiones. En un rizoma no hay puntos o posiciones, como ocurre en una estructura, un árbol, una raíz. En un rizoma sólo hay líneas.

4° Principio de ruptura asinificante: frente a los cortes excesivamente significantes que separan las estructuras o atraviesan una. Un rizoma puede ser roto, interrumpido en cualquier parte, pero siempre recomienza según ésta o aquella de sus líneas, y según otras. Es imposible acabar con las

hormigas, puesto que forman un rizoma animal que aunque se destruya en su mayor parte, no cesa de reconstituirse. Todo rizoma comprende líneas de segmentaridad según las cuales está estratificado, territorializado, organizado, significado, atribuido, etc.; pero también líneas de desterritorialización según las cuales se escapa sin cesar. Hay ruptora en el rizoma cada vez que de las líneas segmentarias surge bruscamente una línea de fuga, que también forma parte del rizoma. Esas líneas remiten constantemente unas a otras. Por eso nunca debe presuponerse un dualismo o una dicotomía, ni siquiera bajo la forma rudimentaria de lo bueno y de lo malo. *Se produce una ruptura, se traza una línea de fuga, pero siempre existe el riesgo de que reaparezcan en ella organizaciones que reestratifican el conjunto, formaciones que devuelven el poder a un significante, atribuciones que reconstituyen un sujeto: todo lo que se quiera, desde resurgimientos edípicos hasta concreciones fascistas. Los grupos y los individuos contienen microfascismos que siempre están dispuestos a cristalizar.* Por supuesto, la grama también es un rizoma. Lo bueno y lo malo sólo

pueden ser el producto de una selección activa y temporal, a recomenzar.

5° y 6° Principio de cartografía y de calcomanía: el rizoma no responde a ningún modelo estructural o generativo. Es ajeno a toda idea de eje genético, como también de estructura profunda. Un eje genético es como una unidad pivotal objetiva a partir de la cual se organizan estadios sucesivos; una estructura profunda es como una serie cuya base se puede descomponer en constituyentes inmediatos, mientras que la unidad del producto está en otra dimensión, transformacional y subjetiva. Así no se sale del modelo representativo del árbol o de la raíz pivotante o fasciculada (por ejemplo el «árbol» chomskyano, asociado a la serie de base, y representando el proceso de su engendramiento según una lógica binaria). Esa sólo es una variación del pensamiento más caduco. Muy distinto es el rizoma, mapa y no calco. Hacer el mapa y no el calco. La orquídea no reproduce el calco de la avispa, hace mapa con la avispa en el seno de un rizoma.

Si el mapa se opone al calco es precisamente porque está totalmente orientado hacia una experimentación que actúa sobre lo real. El mapa no reproduce un inconsciente cerrado sobre sí mismo, lo construye. Contribuye a la conexión de los campos, al desbloqueo de los cuerpos sin órganos, a su máxima apertura en un plan de consistencia. Forma parte del rizoma. El mapa es abierto, conectable en todas sus dimensiones, desmontable, alterable, susceptible de recibir constantemente modificaciones. Puede ser roto, alterado, adaptarse a distintos montajes, iniciado por un individuo, un grupo, una formación social» (Deleuze & Guattari, 2002: 13–18, énfasis agregado).

Esos son los principios que guían la política rizomática y son prácticamente los mismos, o por lo menos ese es mi argumento, que los que encontramos en las formas comunitarias autonómicas de organización desde el zapatismo hasta los consejos comunitarios chavistas. Son principios asociados al Buen Vivir, a la economía del bien común, a nuevas formas de producción, intercambio y consumo, a formas alternativas –superiores, ecológicas– de asociación, organización y solidaridad, a nuevas formas de seguridad y constitución, y a nuevas formas de habitar en nuestro planeta común sin vallas, ni muros, sin acumulación ni acaparamientos, sin pobreza espiritual ni material y sin exclusión de clase, género, etnia o religión/ espiritualidad cuando la misma ha sido reformulada, desde dentro y como lo ilustra la Teología de la Liberación, a efecto de ser compatible con la vida real tanto humana como ecológica. Esos son los principios que deben regir el momento rizomático del partido de la Refundación.

El partido de la Refundación es, entonces, el partido de la «conexión y de la heterogeneidad», la diversidad cultural y sexual, la diferencia de etnia y de género, la hibridez y la diáspora, las concepciones distintas de lo popular y lo nacional. También es el partido de la «multiplicidad», de la militancia nómada y el anarquismo organizado, del leninismo disciplinado y del trotskismo anti-burocrático, del comunitarismo autonómico y del internacionalismo transformador, del marxismo crítico y del libertarianismo colectivo. Es «el cuerpo sin órganos» del que nos hablan, aunque en tonos diferentes, Deleuze y Guattari así como Žižek. Es el partido de la «ruptura constitucional» del que nos habla Pisarello que, al mismo tiempo, rompe también con las formas de la subjetividad establecidas de donde también pueden haber siempre «resurgimientos edípicos» y «hasta concreciones fascistas», en donde la política rizomática también se plantea como antídoto contra «los grupos y los individuos [que] contienen microfascismos que siempre están dispuestos a cristalizar» en procesos de constitucionalismo antidemocrático, de restauración y de normalización fascistoide (Pisarello, 2011).⁶

6. Quiero agradecer a mi amigo Jorge Mario Rodríguez por nuestras discusiones en torno al trabajo de Pisarello.

7. La idea de la «descolonización subjetiva» proviene, en parte, de la Filosofía de la Liberación desarrollada por pensadores como Raúl Fornet Betancourt, Horacio Cerutti y Enrique Dussel. En mi caso también la aprendí directamente de pensadores

Pero cuando los/as sujetos cambian de verdad, cuando hay un proceso interno de descolonización y deshegemonización subjetiva, entonces no se cansan de participar en este tipo de política, en lo que en otro contexto Marcuse llamó «el Gran Rechazo», sino que, como la forma rizomática de vida es también transformadora o constitutiva de la subjetividad, es «catártica», la lucha contra-hegemónica se vuelve un estilo de vida y de experimentación, invención y prueba, una pedagogía de la esperanza, lo que Jodi Dean llama la lucha del «nosotros» contra el «capitalismo comunicativo» (Dean, 2005, 2009). El cambio de verdad es pues un principio de la razón y la acción constitutiva.⁷

Se trata, por tanto, de ser ética y políticamente consistentes (lo que Deleuze y Guattari llaman «el problema de la consistencia») con la «cartografía» del rizoma, serios en la revuelta contra el «pensamiento caduco» tanto del antiguo régimen, el extremo centrismo restaurador como de la izquierda desfasada, activos/as con la multiplicidad rizomática de la cual es ya imposible retroceder o pretender escapar en las condiciones del

anti-colonialistas y revolucionarios como Franz Fanon, Albert Memi, Aimé Césaire, Malcolm X y Edward W. Said, sujetos de discusión central en un seminario doctoral con quien fue mi primer supervisor doctoral Ato Sekyi-Otu (Sekyi-Otu, 1997) y Patrick Taylor quien, por razones de salud, tuvo que funcionar como su reemplazo (Taylor, 1989).

Siglo XXI. El partido de la Refundación es, en los términos de Laclau citados arriba, la unidad de la diferencia y la equivalencia, en donde la demandas rizomáticas que presentan sus reclamos al orden establecido y corrupto, siempre manteniéndose «dentro y fuera de él», logran constituirse de manera organizativa y disciplinada «una totalidad coherente». A partir de aquí nuestra consigna debe ser: ¡Que nadie se quede atrás! ¡Que todos se levanten! ¡Que viva la multiplicidad! Este es el momento rizomático de la política constitutiva y refundacional (Morales, 2015). Ahora bien, la posición teórica de Deleuze –lo que le da un carácter postmoderno de vanguardia– lo convenció de que la política rizomática era, en sí misma, lo único posible dentro del marco del Estado liberal capitalista. Deleuze vio el «plan de consistencia o de composición (planomeno)» de la «multiplicidad» como algo radicalmente opuesto al «plan de organización y de desarrollo» del «Uno» (Deleuze & Guattari, 2002: 516). Pero esto es por el marco filosófico dentro del cual el filósofo de París interpretó la política después de 1968. Creo, con Žižek, que él estaba equivocado. Es más, siguiendo el pensamiento de Gramsci es posible afirmar que el partido de la Refundación representa la unidad dialéctica de ambos momentos (el momento de la pasión catártica y rizomática y el momento de la disciplina y la organización) y nuestra tarea es recombinarlos de nuevo y

ponerlo todo al servicio del activismo militante a favor de la Refundación y claramente en oposición al neoliberalismo globalizador.

El momento organizativo: la disciplina y el partido

En Guatemala ha nacido y ya se ha activado una nueva generación de militantes procedentes de #RenunciaYa, un grupo de estudiantes que han revitalizado al movimiento universitario agrupado en torno a la Coordinadora de Estudiantes Universitarios de Guatemala (CEUG), grupos estudiantiles landivarianos y sancarlistas, Usac Es Pueblo, la Asamblea Social y Popular y otras organizaciones políticas y sociales provenientes del campo y la ciudad, de movimientos indígenas y campesinos, así como de movimientos populares urbanos, de mujeres, académicos, periodísticos y artísticos. Estas son las organizaciones que deben suplir, en primera instancia, el núcleo organizador del partido de la Refundación.

Una vez establecido el núcleo organizador y coordinador, debemos llamar a la constitución de los círculos refundacionales y organizarlos de manera tanto rizomática como disciplinada, tanto de modo sectorial como de modo social y cultural a efecto de darle cobertura nacional al nuevo movimiento.

Aquí es donde el ejemplo de los consejos de fábrica gramscianos, los caracoles zapatistas, los círculos bolivarianos y los consejos comunitarios venezolanos nos pueden servir de modelos organizativos. De igual modo, las organizaciones indígenas y de izquierda han invertido años construyendo infraestructura de organización comunal que puede ser convertida, de manera consensada y participativa, en parte de la infraestructura del partido de la Refundación.

La idea es que éstos círculos refundacionales integren a organizaciones comunitarias indígenas, organizaciones sociales y populares y organizaciones ciudadanas en una cartografía de espacios comunes a partir de expresiones ya existentes y construidas pacientemente desde hace años y a partir de expresiones nuevas que puedan surgir de la coyuntura presente. Así la organización refundacional no sustituye ni desplaza sino que redefine y redespliega la fuerza constitutiva establecida desde abajo. Y es posible también que estos círculos refundacionales después de la

Refundación, de manera simultáneamente rizomática y organizada, se transformen en formas propias de auto-gobierno y Buen Vivir, en reparto de bienes y de tierras ya sea heredadas o reclamadas de la agro-economía extractivista y de los grupos de poder regional neo-oligárquicos para que se forjen formas productivas según las especialidades y adaptaciones de cada región. Este es el germen de lo que Boaventura de Sousa Santos llama «otra producción posible». Ese también es el germen de otra política posible.

Estas estructuras básicas nos pueden permitir entrar al terreno de lo que Laclau llama la «equivalencia», lo que Marta Harnecker llama la «convergencia» (Harnecker, 2002),⁸ el momento que Žižek le asigna al «amo» que nos permita tomar decisiones vinculantes, el momento que Iglesias identifica con el establecimiento de «una dirección política formal y una estructura territorial y sectorial organizada, así como de mecanismos formales de toma de decisiones» (Iglesias, 2015: 21). En el caso de Podemos, Iglesias escribe:

8. Una versión anterior apareció en Rebelión.org en agosto 2000, disponible aquí <http://tinyurl.com/qa467wc>.

«Desde el principio se apostó por fórmulas que permitieran que las decisiones más importantes se tomaran mediante mecanismos de participación ciudadana y así se eligió el equipo técnico encargado de preparar la Asamblea Ciudadana de otoño, que fue nuestro congreso fundacional».

En efecto, el partido de la Refundación tiene que nacer de manera radicalmente participativa o no nace para nada. Esta es una tarea central del equipo técnico encargado de organizar su asamblea ciudadana fundacionante. Es de esta asamblea que el movimiento ciudadano en protesta, rizomático, deja de ser un movimiento ciudadano con demandas contra la corrupción y por la transparencia del Estado «para convertirse en una organización política con órganos directivos, sistemas internos de garantías, unas líneas políticas y estratégicas precisas y una clara vocación de eficacia organizativa» (Ibídem). Aquí es donde, en los términos de Deleuze, Guattari y Laclau,

la articulación de las demandas de la diferencia, la heterogeneidad y la multiplicidad alcanza el momento de «corresponder a una configuración estable y positiva que podríamos considerar como una totalidad unificada». Este es el «Amo» de Žižek. Este es el momento del jacobinismo disciplinado gramsciano, el único capaz de llevarnos institucionalmente a la Refundación.

Pero la tarea sigue siendo también, y no puede ser abandonada, de mantener la dinámica rizomática o la lógica de la diferencia que se encarna en el autonomismo regional de los pueblos indígenas, los consejos de fábricas, los colectivos fundacionales de vecinos/as y las organizaciones populares de la Refundación. La unificación en el momento de la equivalencia no significa la disolución de la diferencia. Son momentos de la acción política dialéctica que se constituyen mutuamente y solo así se refuerzan y empujan mutuamente hacia el futuro. Es la unidad dialéctica de estos momentos aparentemente contradictorios la única que nos puede proveer «el esqueleto de una organización política que aspira a ganar las elecciones generales» (Iglesias, 2015: 26).

El partido de la Refundación –o como sea que la ciudadanía misma decida llamarle a su organización refundante– es pues el instrumento político que nos puede permitir convertir la iniciativa ciudadana en proyecto constitucional refundacional. Aunque Marta Harnecker no parte de la idea de que los «levantamientos populares» tienen un carácter rizomático que es simplemente imposible de reducir a la equivalencia de clase, de género o de etnia, de que ya no hay un Uno que sirva de «Gran Amo» en substitución de la multiplicidad, ella tiene sin embargo razón en decir que «ni el tamaño ni la combatividad» de las luchas ciudadanas presentes, incluyendo las luchas indígenas, sociales y populares, «han sido suficientes para pasar de la insurrección popular a la revolución» o, en nuestros términos, de lo liminal a lo constitutivo y refundacional.

Esto se debe en parte a que, como se indicó en la primera parte de este ensayo, la lógica rizomática de la protesta también es susceptible de quedarse en el carnaval de la protesta enamorada de sí misma y en cuyo caso, por su propia resistencia inherente a la disciplina y la organización, impide pasar al momento de la «equivalencia», la «totalización» y la decisión vinculante. Pero ello también se debe, en parte, a la debilidad y ausencia de la izquierda organizada que deja un vacío tanto organizativo como ideológico que puede ser acaparado, cooptado o re-normalizado por el proceso hegemónico. Por ello, como lo afirma

Gramsci, «cuando estas crisis tienen lugar, la situación inmediata se vuelve delicada y peligrosa, porque el campo queda abierto a soluciones de fuerza, a la actividad de potencias oscuras [La Embajada, grupos regionales de poder] representadas por los hombres providenciales [el embajador] o carismáticos [OPM, Baldizónetc.]». Un pasaje de Gramsci describe bien esta situación:

«La crisis crea situaciones inmediatas peligrosas, porque los diversos estratos de la población no poseen la misma capacidad de orientarse rápidamente y de reorganizarse con el mismo ritmo. La clase tradicional dirigente, que tiene un numeroso personal adiestrado, cambia hombres y programas y reabsorbe el control que se le estaba escapando con una celeridad mayor que la que poseen las clases subalternas; hace incluso sacrificios, se expone a un futuro oscuro con promesas demagógicas, pero conserva el poder, lo refuerza por el momento, y se sirve de él para aniquilar al adversario y dispersar a su personal de dirección, que no puede ser muy numeroso ni muy adiestrado. El hecho de que las tropas de muchos partidos pasen a colocarse bajo la bandera de un

partido único que mejor represente y resuma las necesidades de toda la clase [dominante] es un fenómeno orgánico y normal, aunque su ritmo sea rapidísimo y casi fulminante en comparación con tiempos tranquilos: representa la fusión de todo un grupo social bajo una dirección única considerada la única capaz de resolver un problema dominante existencial y de alejar un peligro mortal. Cuando la crisis no encuentra esta solución orgánica, sino la del jefe carismático, significa que existe un equilibrio estático (cuyos factores pueden ser dispares, pero en el que prevalece la inmadurez de las fuerzas progresistas), que ningún grupo, ni el conservador ni el progresista, tiene la fuerza necesaria para la victoria y que incluso el grupo conservador tiene necesidad de un amo (cfr. *El 18 brumario de Luis Bonaparte*)» (Gramsci, 1999: 52–53).

El peligro de la restauración crea ambigüedades para todo mundo. Por un lado, como escribe Gramsci, las elites «tienen un numeroso personal adiestrado, cambia hombres y programas y reabsorbe el control que se le estaba escapando con una celeridad mayor que la que poseen las clases subalternas». Es más, en el punto más álgido de la coyuntura las elites mismas pueden disponerse a ofrecer «sacrificios» que incluso, hasta cierto punto, parecen poner su futuro político en el entredicho y parecen tomar en cuenta las demandas que vienen de abajo. Así trabaja la hegemonía. Porque en el trasfondo de la lucha, donde el proceso hegemónico está en curso, las elites «conservan el poder, lo refuerzan por el momento, y se sirven de él para aniquilar al adversario y dispersar a su personal de dirección, que no puede ser muy numeroso ni muy adiestrado». Por su parte la ciudadanía teme dar pasos que se puedan identificar con posiciones

«radicales» particularmente de izquierda. Temen que se les identifique con los viejos experimentos comunistas, las políticas del viejo movimiento revolucionario o los procesos constitucionales de refundación más radicales de Latinoamérica (Bolivia, Ecuador y Venezuela). Y no son capaces de desarrollar un vocabulario nuevo para darle sentido a la dialéctica de la praxis que la anima: la dialéctica de lo rizomático y lo organizativo.

Por esto es precisamente que necesitamos de una revolución intelectual y moral que cambie las disposiciones de la ciudadanía a favor de un proceso constitucional refundacional. Esto también requiere que la izquierda organizada misma cambie su cultura y se dé cuenta que lo rizomático no es pasajero, no es solo una moda postmoderna, no es solamente cuestión de trabajadores del arte o académicos/as alienados/as. Lo nómada precede y excede a lo establecido permanentemente. Aunque esto tiene que dar lugar a «la fusión de todo un grupo social bajo una dirección única», la disciplina y «fuerza de un amo» capaz de avanzar el proceso, los modelos de organización de izquierda del presente son inadecuados para esta función reguladora. Pues esto es precisamente lo que puede aportar el partido de la Refundación en su lucha de posiciones en el contexto de la dialéctica de la «revolución-restauración» que ha abierto la crisis y el evento y ante la cual la izquierda organizada no ha podido

responder más que afirmando el marco institucional actualmente existente.

A modo de conclusión

Quiero hacer eco a las siguientes palabras de Pablo Iglesias:

«En el terreno simbólico izquierda-derecha, los que defendemos una posibilidad de transformación pos neoliberal desde el Estado, protegiendo los derechos humanos y la soberanía y asociando la democracia a los derechos sociales y a las políticas redistributivas, no tenemos ninguna posibilidad de ganar electoralmente. Cuando el adversario nos llama izquierda radical y nos trata de identificar con sus símbolos, y vaya si lo hace, nos lleva al terreno en el que su victoria es más fácil. Disputar el reparto simbólico de posiciones al adversario, pelear los «términos de la conversación», fue nuestra tarea político-discursiva más importante» (Iglesias, 2015: 22).

En nuestro caso, vinculados como estamos a otros proyectos refundacionales, otros constitucionalismos progresistas del

bien común en Latinoamérica, tenemos que alterar los términos del debate. Sí, nos planteamos la posibilidad de la Refundación del Estado y transformación pos neoliberal, pero, a la luz del cambio climático y la crisis planetaria causada por el capitalismo globalizador, debemos encaminarnos hacia una economía del bien común o del Buen Vivir. Cuando hacemos esto, el discurso y la política de los derechos humanos (en sus tres generaciones de derechos civiles, políticos y sociales) deben ser redefinidos en función también del bien común y no del bienestar meramente individual o de una concepción de la política que opone lo privado a lo público o el/la individuo/a al Estado.

Eso significa darle realce a los derechos colectivos y ecológicos dentro de los cuales los derechos humanos adquieren una dimensión post-burguesa, post-subjetivista y post-liberal. De allí la lucha contra el individualismo posesivo y el consumismo sin fin que tenemos que enarbolar a diario como parte de la reforma intelectual y moral a que nos interpela el evento y la fidelidad al mismo. En todo caso, si queremos ganar en el terreno electoral reformado y refundado,

no podemos dejar que las fuerzas de la restauración y la normalización o el discurso del extremo centrismo que defiende la institucionalidad presente a capa y espada nos traigan a los términos de esos discursos porque «cuando el adversario nos llama izquierda radical y nos trata de identificar con sus símbolos, y vaya si lo hace, nos lleva al terreno en el que su victoria es más fácil».

Somos nosotros/as quienes debemos insistir apasionadamente en el bien común y ecológico recordando que aunque tengamos ganada la batalla en las redes sociales –por ahora– Guatemala sigue siendo un pueblo de la radio y la televisión, de la oralidad y la visibilidad, aparatos mediáticos que solo van a dejar de ser monopolio político de las elites o grupos de poder, con interés en mantener el status quo, con una

reforma profunda al sistema político y con la consolidación y expansión de dicha reforma en la Refundación. Esa es pues, como dice Iglesias, «nuestra tarea político-discursiva más importante» en la coyuntura presente.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Social y Popular (2015, July 13). Balance político a cinco días y noches de haber iniciado el plantón de presión al Congreso de la República. Retrieved August 6, 2015, from <https://cmiguate.org/balance-politico-a-cinco-dias-y-noches-de-haber-iniciado-el-planton-de-presion-al-congreso-de-la-republica/>
- Azzalini, D. (2013). *The Communal State: Communal Councils, Communes, and Workplace Democracy*. Retrieved August 6, 2015, from <https://nacla.org/article/communal-state-communal-councils-communes-and-workplace-democracy>
- Bastos, S. (2015, July 3). ¿Qué está pasando en Guatemala? Las luchas comunales analizadas por un preso político. Retrieved August 6, 2015, from <https://comunitariapress.wordpress.com/2015/07/03/que-esta-pasando-en-guatemala-las-luchas-comunales-analizadas-por-un-preso-politico/>
- Bellamy Foster, J. (2013, December). Marx and the Rift in the Universal Metabolism of Nature. Retrieved August 6, 2015, from <http://monthlyreview.org/2013/12/01/marx-rift-universal-metabolism-nature/>
- Bellamy Foster, J. (n.d.). Marx y la fractura en el metabolismo universal de la naturaleza | Herramienta. Retrieved August 6, 2015, from <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-15/marx-y-la-fractura-en-el-metabolismo-universal-de-la-naturaleza>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, SEGEPLAN (2014). K'atun. *Nuestra Guatemala 2032*. Obtenido en http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=1359&Itemid=372
- Dean, J. (2005). Communicative Capitalism: Circulation and the Foreclosure of Politics. *Cultural Politics*, 1(1), 51–74.
- Dean, J. (2009). *Democracy and Other Neoliberal Fantasies*. Durham: Duke University Press.
- Dean, J. (2012). *The Communist Horizon (Pocket Communism)*. Verso Books.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (2002). *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia* (5th ed.). Valencia, España: Pre-textos.
- Douzinas, C., & Žižek, S. (Eds., 2010). *The Idea of Communism* (1 edition). London; New York: Verso.
- Fonseca, M. (1999). Paradigms of Negotiation and Democratization in Guatemala. In A. Simmons (Ed.), *Journeys of Fear: Refugee Return and National Transformation in Guatemala* (pp. 57–73). Kingston, Ontario: McGill-Queen's Press.
- Fonseca, M. (2007). Hacia la construcción de izquierdas democráticas. *El Observador*, 2(10), 32–47.

- Fonseca, M. (2015a). De #RenunciaYa a la Refundación: una propuesta para la coyuntura presente. *Revista Análisis de La Realidad Nacional*, 4(75), 54–99.
- Fonseca, M. (2015b). La teoría de la mala sociedad civil. *Revista Análisis de La Realidad Nacional*, 4(11), 170–219.
- Fonseca, M. (2015c, June 5). ¿Por qué no han logrado convertir a #RenunciaYa #JusticiaYa en una “revolución de color” como en Ucrania o Venezuela? Obtenido el 6 de agosto de 2015, from <http://www.albedrio.org/htm/articulos/m/mf-011.html>
- Fonseca, M. (2015d, June 19). Luchemos contra el Termidor chapín. Obtenido de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/12/luchemos-contra-el-termidor-chapin/>
- Fonseca, M. (2015e, June 21). Otro error político de la Corte de Constitucionalidad. Obtenido de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/12/otro-error-politico-de-la-corte-de-constitucionalidad/>
- Fonseca, M. (2015f, June 26). Prometiendo peras cuando el árbol es de olmo. Obtenido de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/12/prometiendo-peras-cuando-el-arbol-es-de-olmo/>
- Fonseca, M. (2015g, July 31). El color emergente de la protesta ciudadana. Obtenido de <https://marcofonseca.wordpress.com/2015/07/31/el-color-emergente-de-la-protesta-ciudadana/>
- Fonseca, M. (n.d.). *Hacia la construcción de izquierdas democráticas*. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de https://www.academia.edu/12669971/Hacia_la_construccion_de_izquierdas_democraticas
- Fontana, J. (1999). *Historia: análisis del pasado y proyecto social*. España: Editorial Crítica.
- Gleijeses, P. (2004). *La esperanza destrozada: la revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- González, A. L. (2015, June 28). *Gestas revolucionarias*. Prensa Libre. Obtenido de <http://www.prensalibre.com/gestas-revolucionarias>
- Gramsci, A. (1970). *Antología*. (M. Sacristán, Ed.). México: Siglo XXI.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel 5*. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Ediciones Era.
- Grupos de poder en Petén: Territorio, política y negocios (2011, July). Obtenido del 6 de agosto de 2015 de http://www.libertopolis.com/wp-content/files/REPORTE_PETEN_DE_Insightcrime_Parte_I.pdf
- Hallward, P. (2003). *Badiou: A Subject to Truth*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Harnecker, M. (2002). *La izquierda después de Seattle*. España: Siglo XXI. Obtenido de <http://www.sigloxxieditores.com/libros/La-izquierda-despuEs-de-Seattle/9788432310973>

- Hernández, O. J. (2012, March 29). Los pasos del campesinado. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <http://www.plazapublica.com.gt/content/los-pasos-del-campesinado>
- Hinkelammert, F. J., & Mora Jiménez, H. (2005). *Hacia una economía para la vida*. Editorial Departamento Ecueménico de Investigaciones (DEI).
- Hinkelammert, F. J., & Mora Jiménez, H. (2013, November 29). *Economía, vida humana y bien común. 25 reflexiones sobre economía crítica*. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <https://www.google.com/search?q=Econom%C3%ADa%2C+vida+humana+y+bien+com%C3%BAn.+25+reflexiones+sobre+econom%C3%ADa+cr%C3%ADtica&ie=utf-8&oe=utf-8>
- Holloway, J. (2002). *Change the World Without Taking Power: The Meaning of Revolution Today*. London ; Sterling, Va: Pluto Press.
- Holloway, J. (2005, November 1). The concept of power and the Zapatistas. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <http://libcom.org/library/concept-power-zapatistas-john-holloway>
- Iglesias, P. (2015). Entender Podemos. *New Left Review*, (93), 8–54.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Méndez Moissen, S. (2014, July 3). Notas sobre sobre la “utópica” idea comunista de Slavoj Zizek. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=181724>
- Morales, M. R. (2015, July 15). En esta lucha cabemos todos. Obtenido de <http://www.albedrio.org/htm/articulos/m/mrmorales-722.html>
- Negri, A. (2007). *El poder constituyente. Sucre*. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/NH/06poder.pdf>
- Pisarello, G. (2011). *Procesos constituyentes: Caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta.
- Rauber, P. por I. (2015, May 22). *El Buen Vivir: una concepción integral del desarrollo, la democracia, los derechos*. Obtenido de <http://isabelrauber.blogspot.ca/2015/05/el-buen-vivir-una-concepcion-integral.html>
- Salcedo Mena, J. A. (2001, November). *Democracia Mínima*. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <http://www.angelfire.com/nt/vinformemex/demomin.html>
- Sekyi-Otu, A. (1997). *Fanon’s Dialectic of Experience*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Sloterdijk, P. (2007). *En el mundo interior del capital: para una teoría filosófica de la globalización*. Madrid: Siruela.
- Solano, L. (2015a, March 2). *Alianza para la Prosperidad: un proyecto de la élite empresarial*. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <https://cmiguate.org/alianza-para-la-prosperidad-un-proyecto-de-la-elite-empresarial/>
- Solano, L. (2015b, July 5). *Ampliación del Contrato 2-85 a Perenco*. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <https://cmiguate.org/ampliacion-del-contrato-2-85-a-perenco/>

- Solano, L. (2015c, July 13). La contaminación del río La Mora pone a Jaguar Energy en la mira. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <https://cmiguate.org/la-contaminacion-del-rio-la-mora-pone-a-jaguar-energy-en-la-mira/>
- Sosa, M. (2015, July 17). De la incompetencia y los retos de la izquierda en Guatemala. Parte I. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <https://cmiguate.org/de-la-incompetencia-y-los-retos-de-la-izquierda-en-guatemala/>
- Subcomandante Insurgente Moisés (2015a, May 4). Economía política desde las comunidades I [Enlace Zapatista]. Obtenido de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2015/05/04/economia-politica-desde-las-comunidades-i-subcomandante-insurgente-mois-es-4-de-mayo/>
- Subcomandante Insurgente Moisés (2015b, May 5). Economía política desde las comunidades II. Obtenido de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2015/05/05/economia-politica-desde-las-comunidades-ii-subcomandante-insurgente-mois-es-5-de-mayo/>
- Taylor, P. (1989). *The Narrative of Liberation: Perspectives on Afro-Caribbean Literature, Popular Culture, and Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Vattimo, G., & Zabala, S. (2011). *Hermeneutic Communism: From Heidegger to Marx*. New York: Columbia University Press.
- Vázquez, O. (2011, March 31). Antonio Gramsci y los Consejos de Trabajadores y Trabajadoras. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de <http://www.aporrea.org/ideologia/a120658.html>
- Waxenecker, H. (2015, June 26). Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca - Primera entrega. Obtenido de <https://comunitariapress.wordpress.com/2015/06/26/poderes-regionales-y-distorsion-ilicita-de-la-democracia-guatemalteca-primera-entrega/>
- Yúdice, G. (2004). *The Expediency of Culture: Uses of Culture in the Global Era*. Durham: Duke University Press.
- Žižek, S. (2011a, February 3). Caos bajo los cielos: qué magnífica situación. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de http://elpais.com/diario/2011/02/03/opinion/1296687604_850215.html
- Žižek, S. (2011b, November 17). El violento silencio de un nuevo comienzo. Obtenido el 6 de agosto de 2015, de http://elpais.com/diario/2011/11/17/opinion/1321484411_850215.html
- Žižek, S. (2014). *Absolute Recoil: Towards A New Foundation of Dialectical Materialism*. London; New York: Verso.



Actualidad

El papel de la USAC en la Plataforma Nacional para la reforma del Estado

Redacción / Revista Análisis de la Realidad Nacional / IPNUSAC

El pasado 4 de agosto, a partir de las 18 horas, en el auditorio del Centro Universitario de San Marcos (CUSAM), Edgar Gutiérrez, coordinador general del IPNUSAC disertó sobre “El papel de la Universidad de San Carlos en la Plataforma Nacional por la reforma del Estado: alcances y escenarios por construir”.

La actividad, a la que acudieron y donde participaron alrededor de 500 estudiantes, contó también con la presencia de la directora del CUSAM, Msc. Eugenia Elizabet Makepeace, el coordinador académico del CUSAM, licenciado Edwin René del Valle, y el licenciado Byron Lionel Orozco, coordinador de Extensión.

En su disertación, Edgar Gutiérrez, se refirió al carácter de la crisis política que atraviesa Guatemala y empezó con eventos ilustrativos de la coyuntura que, dijo, deben tener una lectura adecuada: “Estudiantes

universitarios de la USAC, la URL, UFM y la Universidad del Valle fundiéndose en una sola marcha y lanzando las mismas consignas... Representantes de las cámaras del Agro, Comercio y Agexport, así como Fundesa y Cacif, bajo el mismo techo del Paraninfo con autoridades ancestrales de los pueblos indígenas, dirigentes del CUC y Codeca, y de organismos de la sociedad civil.”

“Eso no es casual -llamó la atención Gutiérrez- es producto de la crisis. Que no es una crisis de gobierno que se resuelve o se disuelve con elecciones este 6 de septiembre. Tampoco es una crisis de Estado, en el sentido de que compiten dos visiones de modelo de sociedad de futuro, como ocurrió en 1954 o 1980. Esto es una crisis de estatalidad, es decir, de crisis terminal del Estado, cuando el Estado ha fallado en el control de su territorio y en proporcionar protección a la población”, sentenció.

La Plataforma Nacional para la Reforma del Estado es la respuesta cívica y democrática, apartidista, plural y participativa ante esta crisis. “La Plataforma, convocada por la USAC, asumió la tarea de traducir en propuestas las protestas sociales de la calle y aquél malestar que ni siquiera se manifiesta en la calle, pero sí privadamente. Por eso se produjo una reforma a la ley Electoral y de Partidos Políticos que fue enviada al TSE y que no ha sido atendida por las principales bancadas del Congreso de la República, Lider, PP y UNE.”

“La reforma original -recalcó- busca otro sistema electoral y de gestión del poder político, que abra la participación a hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, representativos de la diversidad social, verdaderos intermediarios con el Estado. Pretende, además, democratizar el sistema de partidos, quitándoles la llave exclusiva

a los caciques y dueños de partidos que, ahora, con apenas el 10% de los afiliados deciden todo, absolutamente todo. Y sugiere controles estrictos y límites al financiamiento político, que es donde está el corazón de la pudrición del sistema, y accesos equitativos a los medios de comunicación, para que no dependan de la buena o mala voluntad de los concesionarios de las frecuencias públicas.”

“Dependiendo de cómo se traduzcan las protestas y propuestas de la sociedad -finalizó Gutiérrez- tendremos un escenario de inercia, en el cual se realizan elecciones en las fechas previstas y asume un gobierno débil y sin legitimidad que no tardará en caer en una nueva crisis. O bien un escenario de transición en el cual se procesan las reformas de fondo que el sistema requiere.”

En el diálogo con estudiantes y autoridades surgieron iniciativas diversas sobre el rol que la sociedad en San Marcos puede y debe asumir en esta crisis. Algunos propusieron constituir Plataformas Departamentales para aglutinar a distintos sectores y comunidades de base en torno a presionar a los diputados distritales a que asuman compromisos de reformas básicas al sistema político e institucional del Estado.





Actualidad

IPNUSAC, participó en Paro Nacional #27A

Rina Monroy
Comunicadora IPNUSAC

El Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala IPNUSAC acudió al llamado del Consejo Superior Universitario y del rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Carlos Alvarado, a la Plataforma Nacional por la Reforma del Estado, a la Asamblea Social y Popular a participar en las movilizaciones convocada el pasado 27 de agosto, con un recorrido de la sede del campus universitario zona 12 hacía la Plaza de la Constitución zona 1 del Centro Histórico.

La caminata pacífica demandaba: La inmediata renuncia del Presidente Otto Fernando Pérez Molina; la aprobación de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, presentadas por el Tribunal Supremo Electoral y la Plataforma Nacional para la Reforma del Estado y el combate frontal a la corrupción e impunidad

El equipo del IPNUSAC se hizo presente portando una manta con la leyenda *“Podrán cortar las flores pero no podrán detener la primavera”* de Pablo Neruda, chileno.



La jornada de marchas masivas realizada en todo el país reflejó el rechazo contra el presidente Otto Pérez Molina, participando alrededor de 100 mil personas, acuerpando la marcha con un paro nacional, se observó como cientos de negocios, empresas familiares, comercios medianos y pequeños, así como universidades privadas y alrededor de 160 instancias que agrupan a diversos sectores sociales.

La Plataforma Nacional del Estado ha expresado que en esas condiciones no se quieren elecciones, por lo que solicita modificar la Ley Electoral y de Partidos Políticos LEyPP y propiciar una reforma del estado.



Foto: Facebook, autor desconocido



La Ciudadanía porto con orgullo la bandera nacional.

Foto: Guatevisión

“Esta es la movilización más grande que ha habido hasta ahora. Preocupa que la rabia de la gente no tenga eco”, afirmó, Edgar Gutiérrez, Coordinador general del Instituto de Problemas Nacionales, IPNUSAC.

Movilización masiva realizada el #27A

Mario Rodríguez, Jefe del área de educación agregó: “Todas las crisis traen oportunidades y abren las puertas para cambiar. Ayer, el pueblo, en fin, todos los sectores que conforman la sociedad guatemalteca



Foto: elPeriódico

le abrió una y mil puertas al corrupto de Otto Pérez Molina para que dé un paso en la dirección correcta y deje el cargo sometándose a los tribunales de justicia para aclarar las acusaciones que pesan sobre su persona”.

Añadió, “la movilización del #ParoNacional vislumbro un mejor futuro para el país. Demostró que el compromiso y conciencia ciudadana van más allá de una simple renuncia y solicitó con la misma determinación un cambio sustancial en el país, que implica por el momento la postergación de las elecciones generales, la reforma de la Ley electoral y de partidos políticos y un compromiso para llevar adelante la reforma del Estado”.

Edgar Celada, encargado del área de Justicia y Seguridad ciudadana, expresó: “Es una vergüenza para nuestro país, tener a una persona abiertamente involucrada en el robo de los bienes del bien común; el presidente Otto Pérez Molina debe de entender que en todo el país, el pueblo se ha pronunciado y que en estas condiciones no haya elecciones”.

Enfatizó, “debe de tener Otto Pérez Molina, un gesto de mínima vergüenza, entender el mensaje de toda la población, puede haber una crisis más profunda, una paralización total del país, sí no renuncia eso se espera”. Puntualizó, Celada, “no tiene respaldo de la ciudadanía, debe de contribuir a generar las condiciones de una transición democrática para finalizar de esta clases política corrupta.



Movilizaciones masivas enfilan hacia
Palacio Nacional de la Cultura.
Foto: Publicogt

“Falta de alimentos, cobertura insuficiente y robo de medicina son la cauda que la corrupción que ha dejado en el sistema de Salud”, indicó Adrián Chávez, analista del área de Salud del IPNUSAC, por eso este 27 de agosto los niños y niñas que son el futuro de Guatemala se hicieron presentes con mensajes contundentes acompañando a sus familias.



#FueraOttoPérezMolin



#YoNoTengoPresidente



#Nos robaron mil millones al año

La unidad universitaria se reflejo en las movilizaciones



Foto: Soy Usac



Foto: Plaza Pública

El valor de la unión logrado por la participación ciudadana en las calles han sido caja de resonancia a nivel internacional para que el mundo entero conozca de los hechos de corrupción de este gobierno. A este clamor se sumaron diversas comunidades del Pueblo Maya, Garífuna, Xinca y Mestizo con voces al unisono gritaban consignas de indignación sobre la situación actual del país.

Presentes comunidades Maya Ch'orti
de Camotán y Jocotán

Foto: Facebook, autor desconocido





Propuesta

Despertar Ciudadano*

Carlos Alvarado
Rector de la USAC

Buenos días

Es para la Universidad de San Carlos de Guatemala un verdadero honor reiterarles nuestro saludo fraternal y solidario en este salón general mayor del museo universitario “Adolfo Mijangos López”, en la realización del foro “**El Despertar Ciudadano**” y la presentación de la revista sobre las jornadas abril-julio del 2015; actividades que se llevan a cabo en el marco del sexto aniversario de fundación del Instituto de los Problemas Nacionales, de nuestra casa de estudios superiores. Y una oportunidad especial que aprovecho para saludar a todas y todos.

Inicio mi participación expresándoles que la universidad de san carlos de guatemala de acuerdo con lo que establece la constitución política de la república de guatemala mantiene el firme compromiso, determinación y observancia del ordenamiento jurídico guatemalteco.

La universidad es un actor determinante en el modelo de desarrollo nacional y su aporte a los diversos campos de la vida social, deben estar orientados a generar oportunidades que contribuyan a mejorar con equidad, las condiciones de vida de todas y todos los guatemaltecos.

* Discurso ofrecido por Carlos Alvarado, Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala el pasado 6 de agosto, en el marco del VI Aniversario del IPNUSAC.

En nuestro quehacer de única universidad pública, debemos estar abiertos a promover una cultura de diálogo y consenso, con permanente disposición a actuar en alianzas con organizaciones, sectores y actores estratégicos a nivel nacional e internacional que compartan la visión de construir una nación incluyente, equitativa, participativa comprometida con la realización del bien común. En este sentido, luego de haber escuchado y analizado los diferentes criterios, posturas y enfoques sociales y políticos expresados por las y los connotados panelistas, deseo contribuir con algunas reflexiones que considero importantes en nuestro que hacer como universidad y en el rol que nos corresponde dentro de la sociedad guatemalteca.

La universidad de san carlos de guatemala en cumplimiento de su mandato constitucional, desde el mes de abril manifestó enérgicamente sus preocupaciones respecto a la crisis político-institucional, planteó con rigor científico las causas y efectos de esta coyuntura, perfiló escenarios, y fundamentalmente planteó un llamado a integrar un espacio ciudadano plural, para el análisis y propuestas de solución a los problemas nacionales, que afectan a amplios sectores sociales.

El aporte de nuestra universidad fue concreto, oportuno y pertinente atendiendo las particularidades de nuestra población y respetando las diferencias que como sociedad nos hacen ser multiculturales, multiétnicos y plurilingües.

En este orden de ideas, el consejo superior universitario aprobó por unanimidad que la universidad convocara a la integración de la plataforma nacional para la reforma del estado, con el objetivo fundamental de promover reformas profundas consensuadas y con respaldo de los diferentes actores sociales, que compartimos la necesidad de construir un país con equidad, paz social y desarrollo.

La plataforma nacional para la reforma del estado es concebida como una instancia civil multisectorial, incluyente y legítimamente

representativa de todos los sectores que tomaron la decisión de participar activamente en mesas de diálogo y discusión.

Es un sentir de la plataforma actuar con responsabilidad, y promover soluciones viables y pertinentes que reflejen las demandas, anhelos y necesidades de los sectores sociales excluidos y marginados del país. Ya que nuestro país no cuenta con legítimos mecanismos de intermediación de sus intereses frente al estado y que han sido contundentes en su rechazo a la corrupción, la impunidad, el tráfico de influencias y los abusos de poder de autoridades de turno, que se han olvidado de su responsabilidad ética, jurídica y social.

Vivimos el momento propicio para debatir sobre los cambios estructurales y estratégicos que Guatemala necesita. Hay consenso en muchos actores sociales que para responder a los desafíos que impone el actual contexto, se hace necesario fortalecer nuestras instituciones públicas, nuestros marcos regulatorios y nuestras prácticas sociales.

Es el momento para que todas las ciudadanas y los ciudadanos comprometidos con el régimen constitucional de derecho, defendamos la institucionalidad y estrechemos vínculos que consoliden nuestra democracia, el estado de derecho y la paz social.

Desde el espacio de participación de la plataforma para la reforma del estado, hemos exhortado al congreso de la república a que cumpla con su papel de representación de los intereses colectivos y el mandato de dar respuesta pronta a las demandas de la sociedad que con su voz en las diferentes manifestaciones y concentraciones, por diversos medios, han sido contundentes en sus exigencias para cambiar el sistema de representación nacional erradicar

la corrupción y combatir la impunidad, hoy más que nunca la sociedad les reclama su compromiso con Guatemala.

En el caminar de la plataforma para la reforma del estado deseo finalmente expresarles y hacer hincapié en la publicación del pasado domingo, que dentro de su parte sustantiva nos invita a reflexionar en torno a como debe concebirse la crisis actual, misma que deberá ser vista como una invaluable oportunidad para recuperar el país y construir un estado democrático y transparente, en donde se respete plenamente los derechos de todos los guatemaltecos y guatemaltecas.

Compartimos la visión de la inaplazable reforma del estado e iniciamos el camino proponiendo cambios al sistema político y electoral, con el propósito de fortalecer las competencias del tribunal supremo electoral, lograr la equidad en la representación de los pueblos originarios y de género, regular el financiamiento de los partidos políticos, y el acceso equitativo a los medios de comunicación.

Consideramos que los cambios a la ley electoral y de partidos políticos, no tienen sentido si no se promueve la renovación de la clase política tradicional, que se ha enriquecido con los negocios del estado y que son responsables del deterioro de la institucionalidad pública, en desmedro de la atención de las necesidades básicas de la población.

Valoramos y apoyamos irrestrictamente el trabajo de la Cicig y de su comisionado **Iván Velásquez**, así como del ministerio público y de la fiscal general **Thelma Aldana**. Les exhortamos a continuar con su labor investigativa y de persecución penal, sin importar de quien se trate. Rechazamos cualquier acción que pretenda deslegitimar este esfuerzo.

Finalmente deseo abordar y dar a conocer los esfuerzos que desde hace varios años la universidad de San Carlos viene desarrollando,

y apegada a su misión de cooperar a la solución de los problemas nacionales, se ha sumado a fomentar el ejercicio ciudadano, por medio de sus estudiantes, catedráticos y demás colaboradores a lo largo y ancho del país, con el despliegue de observadores en los procesos electorales de los años 2003, 2007 y 2011.

Para el presente año, la universidad se propone colaborar nuevamente con la implementación de una red conformada por enlaces, monitores y observadores para garantizar la legitimidad y transparencia en los comicios venideros.

Sin embargo, para las elecciones 2015, se ha decidido trascender más allá de la observación; a partir de los siguientes objetivos:

Instalar e institucionalizar un observatorio democrático que a través del análisis político, teórico y metodológico brinde insumos para la construcción de las diferentes propuestas de ley.

Es un objetivo fundamental es convertir el observatorio democrático en la plataforma oficial de nuestra casa de estudios superiores que acompañe y sea garante de la legalidad y transparencia de los procesos de elecciones generales que se celebran cada cuatro años. Así como un modelo de recolección de datos reales a nivel nacional por medio de una red universitaria de participación ciudadana.

Es necesario la elaboración de un modelo de investigación-acción de carácter participativo sobre el comportamiento electoral y el comportamiento de la ciudadanía, que priorice la participación de las mujeres, pueblos indígenas y jóvenes. Abrir espacios de discusión y diálogo democrático que generen intercambio de ideas entre organizaciones políticas y ciudadanía en general.

Por lo anterior, en nombre de la universidad de san carlos de guatemala y del consejo superior universitario, hacemos la cordial

invitación a participar de este espacio que abre la universidad para ser protagonistas del fortalecimiento democrático, convirtiéndonos en vigilantes activos de la legitimidad y transparencia de las elecciones 2015.

Quiero pedirles que como guatemaltecos y guatemaltecos, reflexionemos en torno a que tenemos una nación multicultural y plurilingüe con una riqueza cultural milenaria e histórica, con incontables recursos naturales y lo más importante con una sociedad en donde interactúan mujeres y hombres que en su mayoría son jóvenes, con anhelos y aspiraciones por un país digno y mejor.

Mi agradecimiento y felicitación para el señor coordinador general del instituto de problemas nacionales, **D. Edgar Gutiérrez** y su equipo de trabajo, por la realización de este encuentro académico, político y social y por su dedicación y compromiso al frente del instituto.

De igual forma agradezco la valiosa participación de los panelistas, quienes a través de sus intervenciones nos ayudan a entender de una manera integral la crisis política, económica e institucional por la que atraviesa la sociedad guatemalteca.

Les reitero mi saludo agradeciendo a todas y todos su presencia.

Gracias



Propuesta

Respaldan protestas ciudadanas

La Plataforma Nacional para la Reforma del Estado

La Plataforma Nacional para la Reforma del Estado A la opinión pública nacional e internacional

Declara:

1. Que desde el mes de junio, esta Plataforma integrada por 220 organizaciones civiles de todo el país, ha venido formulando propuestas, como la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a fin de encauzar legal y legítimamente la crisis por la que atraviesa el país. Sin embargo, estas y otras iniciativas de diversos sectores sociales han sido desoídas o burladas por las bancadas mayoritarias en el Congreso de la República. Esa actitud insensata de los diputados los convierte en los principales responsables de la agudización y profundización de una crisis de alcances impredecibles.
2. Que los hallazgos de la CICIG y el MP, identificando plenamente a la ex vicepresidenta Roxana Baldetti y al

presidente Otto Pérez Molina como los cabecillas de la organización criminal La Línea, han conmocionado a la opinión pública abriendo la más grave brecha de descrédito y desconfianza hacia las autoridades e instituciones públicas. Por la dignidad del cargo que le fue confiado, Pérez Molina tuvo que haber renunciado, pero al no hacerlo los órganos pertinentes, la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la República, deben proceder con la premura que exige la situación a tramitar el fin de la inmunidad presidencial, y que se deduzcan sus responsabilidades penales. Si las bancas mayoritarias del Congreso, a las que declaramos non gratas, siguen boicoteando la integración del quórum, para así conceder impunidad a Pérez Molina, escribirán en la historia la página más infame de traición a la Patria y a la Constitución.

3. Que frente a estos graves actos de una clase política que controla espuriamente al menos a dos órganos del Estado (Ejecutivo y Legislativo), la Plataforma Nacional para la Reforma del Estado continuará agotando todas las vías legales a su alcance en procura de las reformas propuestas y, a la vez, amparada en el Artículo 45 constitucional, reivindica la “legítima resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución”.

Por lo anterior, resuelve:

- a. Apoyar irrestrictamente y sumarse a las movilizaciones pacíficas en todo el país y en el marco de la ley, promovidas por la Asamblea Social y Popular y otras organizaciones sociales, los días 25, 26 y 27 del presente mes.
- b. Brindar su respaldo total a la decisión del Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de convocar a una manifestación pacífica a nivel nacional el día jueves 27, en demanda de la aprobación de reformas y

su vigencia inmediata de la Ley Electoral y Partidos Políticos, presentadas en su oportunidad por el TSE y esta Plataforma.

- c.** Animar a la población en general a que siga manifestando pacíficamente y con mayor contundencia su indignación y rechazo a las actitudes indolentes de diputados y gobernantes.
- d.** Reiterar la exigencia de la renuncia inmediata del presidente Otto Pérez Molina.
- e.** Exhortar a todos los sectores sociales organizados a emprender acciones coordinadas en defensa de la dignidad nacional, la depuración de los órganos del Estado y las reformas políticas y administrativas profundas que permitan superar la crisis y reencauzar la institucionalidad democrática.
- f.** Reconocer y valorar la labor profesional e independiente del Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala en procura de la justicia universal y el fin de la impunidad.

Guatemala, agosto de 2015



Propuesta

Abril de 2015: ¿El despertar de las capas medias?

Juan Pablo Muñoz Elías
Boletín No 1 de la Escuela de Historia USAC

Miles de personas respondieron a la convocatoria para manifestar pacífica y masivamente el sábado 25 de abril en la Plaza de la Constitución. Los objetivos concretos e inmediatos eran demostrar al gobierno el repudio de la población por los actos de corrupción alrededor de las aduanas (escándalo destapado por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-), exigir la renuncia del binomio presidencial y pedir que se devolviera a las arcas nacionales el dinero robado. ¿Quiénes fueron esos sujetos convocantes y convocados? ¿Qué los motivó a esta convocatoria? ¿Qué procesos sociales convergieron en dicho momento? Esas son algunas de las cuestiones que serán tratadas en el presente boletín.

1. Planteamiento inicial

1. La corrupción ha estado presente en todas las manifestaciones del régimen político del país desde su configuración en el periodo 1984/85 – 1993. Surgió con este, como herencia de procesos históricos anteriores. Tras el entusiasmo con que fue se asumió la época democrática, el sistema político ha sido un fracaso, al no haber demostrado sus bondades con relación al desempeño de las diversas instituciones que lo componen. Cada institución constitucional ha sido inútil para responder a las demandas de la mayoría de la población. Este desencanto se hace evidente en el concepto deteriorado que se tiene de los políticos y en las evidencias.
2. En 2011 fue electo el Partido Patriota, caracterizado por sus errores en términos de praxis: la elección de su binomio presidencial; el desgaste a miembros o aliados de su partido -quienes les granjearon enlaces con otros grupos con los que finalmente rompieron-; la toma de decisiones impulsivas, erráticas y contradictorias que los dejaron públicamente mal vistos; la cínica comisión de hechos

y los comentarios innecesarios que provocaron la burla y enemistad de la la opinión pública.

Estos dos procesos, el de la debacle institucional que se ha ido afianzando y evidenciando, y un partido oficialista que hizo lo mejor que pudo para demostrar la precariedad del sistema, son la plataforma fáctica que nos llevará a explicar qué sucedió en abril de 2015.

2. Una introducción necesaria

2.1 De qué y de quiénes hablamos

Tres son los conceptos fundamentales que utilizaremos para las siguientes líneas: el sujeto que despierta, qué significa despertar y qué entendemos por crisis.

Lo primero que hay que decir sobre ese sujeto que salió a las plazas es que, en mayor o menor medida, tuvo acceso a información sobre los acontecimientos nacionales, fundamentalmente por medio de internet -pues fue la principal vía de convocatoria-. Luego, que es heterogéneo en términos de edad y clase social y, por tanto, tuvo

motivaciones distintas para participar en las concentraciones. Además, es urbano -sobre todo, capitalino-, pues, aunque en algunas concentraciones se sumaron bloques campesinos, no constituyeron la mayor parte de quienes se presentaron. Finalmente, no se presentó como partido político.

Desde la primera manifestación masiva ocurrida en el actual contexto –el 25 de abril de 2015– se evidenció que algo distinto estaba ocurriendo; no debe pensarse si mejor o peor, simplemente distinto. Se reunían personas individuales, familias y grupos, sin otra filiación que la del descontento por la corrupción, con mayores y menores expectativas y la voluntad de asumir compromisos respecto del proceso en ciernes. Era una muchedumbre atomizada, lo cual constituía tanto uno de sus fuertes como su principal debilidad. Algunos de ellos asistían por primera vez a una protesta pública y, en especial, en el Parque Central de la capital.

A este efecto de indignación ante la mejor prueba de que el gobierno está cooptado por el crimen organizado en función del saqueo de sus recursos para el aprovechamiento personal se le ha denominado despertar ciudadano, amanecer democrático o resurgir cívico. Y en alguna forma tiene algo de todo ello. Implicó un acto de ciudadanía en

tanto significó un ejercicio de reclamo de derechos por personas que se consideraban ligadas a una cosa pública o común, al punto de que se hizo en la calle, representativa de lo colectivo por excelencia; tuvo un tinte democrático por cuanto fue voluntario, consciente y plural; fue cívico porque se enmarcó en el amplio catálogo de los derechos y las obligaciones de las personas el velar por lo que compete a todos los miembros de una comunidad política.

El concepto que mejor describe lo que sucedió es, precisamente, el de “indignación”, porque fue un repudio contra actos de los gobernantes, un tiempo de catarsis colectiva, que tuvo efectos prácticos en la política nacional, pero que aún no ha germinado en *algo* sostenible y que no puede predecirse exactamente adónde va.

Otro concepto que es necesario comprender es el de *crisis*. Genéricamente, puede definirse como una manifestación temporalmente delimitada de un cambio visible de la normalidad. Es un periodo anormal durante el cual lo cotidiano, lo asentado, puede transformarse (sin entrar a valorar si se trata de términos progresistas o regresivos) porque lo que existía demuestra no tener aliento para continuar. Las crisis pueden ser

más o menos profundas según los aspectos que afecten: la configuración social, las estructuras del ejercicio del poder político o incluso las prácticas y costumbres de los pueblos.

Junto con lo dicho está el concepto de *crisis controlada*, que en el ámbito propio de las ciencias políticas puede utilizarse para concebir una crisis que, objetiva, pudo ser mediatizada, focalizada y sus efectos pudieron ser reducidos y hasta neutralizados por uno o más actores, en su favor, en un tiempo razonable. En el tipo de casos que tratamos, la crisis puede ser controlada salvando la institucionalidad o buena parte de ella o guiando la reconstrucción de lo perdido sin que las clases dirigentes perdieran hegemonía.

2.2 Los hechos

Las capturas

El jueves 16 de abril de 2015, por la mañana se ejecutó una serie de actividades policiales y judiciales que acabaron con la captura de 19 personas vinculadas con una red criminal que se dedicaba a defraudar al fisco. La forma de operar, según el titular de la CICIG, era que entraba mercadería a las principales aduanas

del país, los operadores les ofrecían a las empresas mecanismos para evadir los controles debidos -o estos los solicitaban- a cambio de pagar un mínimo de impuestos y una comisión, dándosele luz verde al contenedor para obtener las pólizas en orden en la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, por lo que los productos entraban en el mercado interno del país. El caso fue denominado La Línea porque los operadores de aduanas comunicaban a los empresarios con personal de la SAT vía telefónica, desde donde se acordaban las tarifas *ajustadas*.

Las capturas involucraban a personal de bajo, medio y alto rango, llegando incluso al exintendente Carlos Muñoz, al intendente Omar Franco; también se vio involucrado como presunto cabecilla de la banda el entonces secretario privado de la Vicepresidencia de la República, Juan Carlos Monzón -quien se encuentra prófugo, pues días antes salió rumbo a Asia junto con la Vicepresidenta, y cuyo paradero aún se desconoce-.

Aunque en las evidencias presentadas por la CICIG en contra de la estructura criminal se habló de dos personajes de rango mayor a Monzón ("El mero mero", "la 2"), no se realizaron acusaciones en concreto.

Estas no vinieron sino cuatro meses después, en contra de la misma Roxana Baldetti -por la cual hoy esta ligada a proceso- y del propio Presidente Otto Pérez, quien enfrenta nuevamente una solicitud de antejuicio.

En dicha red se involucró a personas como Francisco Javier Ortiz, anteriormente vinculado a la poderosa banda de defraudación aduanera y de robo de camiones con mercancías dirigida por el capo Alfredo Moreno durante la década de los noventa; esta banda fue -no en forma total, como ahora se evidencia- desarticulada en 1996 e incluía en sus nóminas a militares de alto rango, policías, abogados y notarios, contadores públicos y otros.¹

La reacción

El sábado 25 de abril, unas 30 mil personas acudieron a las plazas, incluidas capas medias y representantes de las clases altas, actores de la sociedad civil, líderes y lideresas de movimientos populares y, en general, población mayoritariamente mestiza y urbana.

¿Qué tenían en común los congregados el 25 de abril? Primero, como ya se indicó, un malestar por lo que se percibía como un asalto descarado y desproporcionado a lo propio. Además, porque parecía ominoso el escándalo que involucraba ciertamente a las más altas cúpulas de gobierno, el cual en efecto había sido electo por una sensible proporción de las y los manifestantes.² Un gobierno que, además, había defraudado ya muchas expectativas, legítimas o no, en temas como seguridad.

Sin embargo, así como lo anterior constituye un común denominador, a nivel de contenido se empezaron a perfilar de inmediato las diferencias, las cuales harían tarde o temprano que el proceso fuera progresivamente abandonado por múltiples actores.

En cuanto a la renuncia del binomio presidencial, hubo más gente interesada en que se sacrificara la cabeza de la vicepresidenta a la de ambos. El componente incluso misógino de este hecho fue visible en la Plaza misma y en las redes sociales. Otro aspecto que se perfiló

1. <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/estructura-moreno-nunca-desaparecio>, <http://elperiodico.com.gt/2015/08/23/pais/teniente-jerez/>

2. Para una visión de qué áreas geográficas fueron determinantes para el triunfo electoral del Partido Patriota: <http://resultados2011.tse.org.gt/primeravuelta/>

fue el rechazo al régimen político y al sistema electoral en su conjunto o el que se canalizó específicamente hacia el partido de turno y gradualmente al partido de Manuel Baldizón.

Un tercer componente que fue diferenciador fue el relativo al reconocimiento de que detrás de la banda de defraudadores, necesariamente debía haber poderes más grandes, vinculados a militares y a empresarios. Aunque habrá un segundo boletín que abordará específicamente el contenido de las manifestaciones ciudadanas, sus alcances y sus límites, baste mencionar aquí el caso de organizaciones como la Fundación contra el Terrorismo, que se aprestaron a vociferar que el movimiento que blandía reivindicaciones más profundas no era más que una estrategia de la izquierda ideológica para hacerse del gobierno por la vía de la manipulación y posteriormente de la fuerza.

3. ¿Qué sucedió en abril de 2015?

3.1 Por qué el tema presupuestario

¿Por qué indignó un tema relativo a la defraudación fiscal y no lustros de incremento en la violencia homicida, la violación sistemática a todos los principios republicanos o los dramáticos resultados del país en prácticamente todos los ránquines de medidores de desarrollo humano? Para responder a esta pregunta, es necesario partir de algunos supuestos:

- Que los empresarios organizados son acérrimos enemigos de pagar impuestos, por lo que su discurso se orienta a exigir la eficiencia con lo que se tiene.
- Que las capas medias no pueden sustraerse fácilmente de esta obligación y que en consideración a ello se visualizan como las más afectadas por las reglas del sistema impositivo
- Que los anteriores reconocen que impuestos malversados los afecta directamente en el bolsillo

Lo anteriormente expresado lleva a la conclusión de que en abril de 2015 hubo una coyuntural, parcial y desigual confluencia de intereses entre capas medias y empresariado. De allí que la hegemonía cultural que ejerce la segunda sobre las primeras les haya permitido validar la calle como espacio de convergencia.

Puede entenderse el papel de una buena parte de los medios de comunicación -salvadas las excepciones de medios alternativos y algunos pocos corporativos-, incluso los más conservadores, que, habiendo sido parcos en denunciar los desmanes del pasado reciente y sus hondas raíces, se volcaron ahora entusiastamente a hacerlo (aunque otra parte evidentemente no apoyó el proceso, sobre todo la ligada al magnate de los medios Ángel González).

La Línea implicaba cuando menos dos amenazas al orden político:

- 1) Hay miembros de las cámaras empresariales que podían resultar señalados de participar en esta estructura como clientes asiduos (o en otras formas de defraudación).

- 2) Conllevaba -el caso- un cuestionamiento al orden institucional porque estaban involucradas personalidades del gobierno actual pero también de los anteriores al corroborarse que la estructura se desarrolló durante varios años.

Implicaba una amenaza al orden político, producto del consenso interoligárquico de tres décadas atrás y que, aun a pesar de sus imperfecciones, beneficiaba principalmente a la oligarquía, pues todos los índices macroeconómicos del país, favorables al clima de negocios, no se han desplomado. A lo anterior se suma la irrupción de poderes fácticos desde 1990 y su rápido proceso de independencia, a quienes, dicho sea de paso, era la oportunidad de limitar (Baldizón sería un buen ejemplo de estos nuevos poderes). En este punto, solamente es necesario aclarar, a tono con la metodología que utiliza comúnmente Héctor Rosada para hacer análisis de la coyuntura, que en todo caso el capital tradicional y el emergente no necesariamente se excluyen.

3.2 La convergencia de procesos

Planteado lo anterior, es posible presentar el punto central de este artículo, esto es, que en abril de 2015 convergieron cuando menos dos procesos significativos, que explican la reacción de los sujetos que se dieron cita en diversas plazas del país, físicas y virtuales.

El agotamiento del pacto interoligárquico

Una tras otra, todas las instituciones sintetizadas en la Constitución Política de la República de Guatemala vigente han demostrado que no funcionan para preservar los derechos y las garantías de amplios sectores de la población.

No es el caso realizar un análisis sociológico a nivel macro de Guatemala; es suficiente con inspeccionar los primeros dos artículos constitucionales para verificar la crisis institucional en que se encuentra el país: artículo 1. "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común"; artículo 2: "Es deber del

Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona". Tras ello, además, deviene más un centenar de artículos que aseguran a los habitantes del país sus derechos individuales -civiles y políticos-, colectivos -económico sociales- y específicos -o de tercera generación-.

Y es que, como dijo Lassalle, si una Constitución es la expresión de las fuerzas vivas de una comunidad, la pregunta originaria sería ¿Quiénes fueron realmente esas *fuerzas vivas* que construyeron el pacto marco sobre el cual se asienta la institucionalidad estatal? Aunque habrá un artículo de esta serie destinado a revisar ese momento de acomodamiento de la década de los ochenta y su influencia en el presente, asumamos la hipótesis de Jenniffer Schirmer cuando expone que en 1982-1984 hubo una decisión que involucró aspectos militares, socioeconómicos y políticos, entre los cuales estaban de la mano la destrucción de cientos de aldeas, la *recuperación ideológica* de la población sobreviviente y el retorno a la institucionalidad democrática -formalmente hablando- por medio del regreso de los soldados a los cuarteles bajo la modalidad de una *democracia*

tutelada, la promulgación de una nueva constitución y la celebración de elecciones con garantía de *limpieza*.

Dicho proyecto tuvo el beneplácito de la oligarquía guatemalteca, del gobierno estadounidense -y de muchos países de la región que, en aras de acomodar las inversiones que venían aparejadas al neoliberalismo, encontraban ya una carga en las guerras centroamericanas- y de un sector castrense que había comprendido que el poder adquirido podría ser conservado mejor mientras menos se desgastara su alto mando -lo cual es efecto consustancial al hacer gobierno-. Al ruedo también se subió la mayor parte de políticos profesionales que venían de la época anterior al golpe de marzo de 1982 y que utilizaron el trabajo organizativo de más de dos décadas para competir en las elecciones de 1984 y 1985 para erigirse en representantes de los anteriores.

Sin embargo, un cambio empezaba a operarse en la década de 1980 y que fue plenamente visible una década después. Derivado de la corrupción e impunidad que promovían los gobiernos militares, como efecto de la modernización y también la crisis económica de las décadas anteriores, además de la irrupción

del narcotráfico, estaba situado ya un nuevo actor que combinaba mecanismos tradicionales de acumulación de capital (el despojo, el amparo del Estado para obtener beneficios) y otros novedosos (como el uso *normalizado* de la violencia para el control de territorios y vías para el trasiego de drogas y el acaparamiento del poder local -municipal o departamental-), con capacidad propia para negociar por sí mismo.

Uno a uno, este tipo de cacicazgos fueron acentuándose en los partidos políticos en tanto hombres clave para el control de determinadas localidades. Los atisbos de ello se remontan, de hecho, a la estructura de inteligencia protegida por el Ejército desde 1954.

El resultado fue una mancuerna en donde líderes nacionales de los partidos vendieron las fichas electorales departamentales y municipales, y los líderes locales las compraron y conjuntamente se dispusieron a satisfacer mutuamente sus intereses en los distintos extremos de las negociaciones a

través de plazas y contratos de obra o proveeduría para el Estado. Un ejemplo claro de este tipo de nuevos jefes es el de Obdulio Chinchilla Vega y su irrupción en el Palacio Legislativo como representante por el Partido Revolucionario y otros diputados que actualmente se postulan para su cuarto o más periodo como diputados distritales o alcaldes, con distintos partidos. Se colige que en este proceso se observa ya nítidamente el conjunto de características que recientemente denunció el comisionado Iván Velásquez en cuanto al financiamiento y modus operandi de los partidos políticos.

Pero todo este proceso de pragmatización de la función pública tiene también asidero en otras esferas. El poder judicial, prácticamente anulado durante las dictaduras militares en cuanto las afectara, era regido por grupos de abogados *tradicionales*. Con la intromisión de las comisiones de postulación, se abrió la puerta para que nuevos abogados dispuestos a representar a los nuevos poderes se afianzaran dentro de la universidad estatal, universidades privadas -que en el umbral del siglo XXI empezaron a proliferar-, instituciones que representaban votos masivos para este tipo de procesos (Instituto de la Defensa Pública Penal, Procuraduría

General de la Nación y otros que cuentan en sus nóminas con un staff de abogados) y finalmente en las juntas directivas del Colegio de Abogados.

El ejemplo típico de este fenómeno lo representa el denominado rey del tenis, Roberto López Villatoro, exesposo de la entonces diputada Zury Ríos, hija del presidente del Congreso y líder máximo del partido de gobierno durante el periodo 2000-2004. Este empresario y abogado ha sido denunciado por enriquecerse a través del contrabando pero también por ser uno de los principales operadores políticos del gremio de abogados para -desde esas fechas- negociar quiénes serán los magistrados que coparán el poder judicial y posteriormente los casos y la forma de resolverlos. Aunque se le vinculó durante el periodo del comisionado de la CICIG Francisco Dall'Anese, el hombre nunca ha enfrentado una acción judicial en su contra.

El dictador liberal o el ejército fueron durante el siglo XX las instituciones ordinarias que resolvieron los conflictos interoligárquicos. La situación giró alrededor de 1985 y fundamentalmente en 1993 a favor de la Corte de Constitucionalidad,

la cual ha servido para dictaminar en última instancia quién tiene razón. De tal magnitud ha sido el poder otorgado que se sobrepuso a los propios poderes de la República: al poder legislativo al impedir la promulgación de determinadas leyes u ordenándoles qué conocer (por ejemplo, cuando en febrero del año en curso lo obliga a conocer sobre el estado de calamidad que decretó el gobierno por la sequía prolongada del año anterior); al poder ejecutivo, decidiendo inclusive en temas de gabinete (por ejemplo, cuando en 2010 ordenó la destitución del ministro de Educación Bienvenido Argueta); y, judicial, trayendo abajo procesos e incluso sentencias (por ejemplo, el juicio por Genocidio en el cual se condenó al ex dictador Efraín Ríos Montt por la muerte de 1,771 ixiles y el desplazamiento forzado de muchos más).

Un caso paradigmático en el sentido de la crisis institucional que se ha expuesto es el denominado caso Rosenberg (2009). En este, se esconde un intento deliberado de algunos sectores de la oligarquía por desestabilizar al gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza, pretendiendo botarlo mediante mecanismos no institucionales. Sin la participación de la CICIG, los expertos han coincidido en que el golpe hubiera sido efectivo.

Aunque hay decenas de ejemplos para ilustrar la crisis profunda del Estado, tal y como se plantea, en un esfuerzo de jerarquización y síntesis se ofrecen algunos casos que durante los últimos años han permeado la consciencia de los sujetos que en abril salieron a las calles a expresar que se llegó a un punto muerto respecto del sostenimiento o no del estado de cosas.

- Tanto en 2009 como en 2014, las comisiones postuladoras eligieron a más de un centenar de abogados para las principales cortes del país, en medio de graves señalamientos de jueces corruptos y de la existencia de operadores que con un alto grado de independencia ofrecían casillas a quienes pudieran pagarlas y garantizaran responder en la práctica judicial conforme se les exigiera, sobre todo en el último proceso, la información circuló ampliamente y propició la frustración de un sector de la población que entendió que no podían confiar en quienes

serían los responsables de impartir justicia.

- A pesar de que se crea, ideológicamente hablando, que el juicio por genocidio en contra de los ex generales Ríos Montt y Rodríguez Sánchez -celebrado en 2013- constituyó un acto de justicia o de venganza política, lo cierto es que los medios nacionales e internacionales con mayor o menor tino cubrieron buena parte del proceso judicial más trascendental para la historia reciente del país. La desilusión fue grande porque, aunque la fiscalía y los querellantes adhesivos presentaron una investigación y una acusación en los términos que la ley requiere, la defensa obstaculizó, por todos los medios extralegales a su alcance, que se desarrollara, en lugar de refutar, alegar y probar una tesis contraria. La población pudo ver a la administración de justicia sucumbir ante el deseo explicitado por las élites.
- Un tercer factor que ha provocado indignación permanente ha sido la tendencia de los diputados del Congreso a dedicar tiempo de castigo al partido oficial con incansables interpelaciones a sus ministros, a no generar

discusiones serias y razonadas sobre los proyectos de leyes que se les presentan y a involucrarse en escándalos de corrupción o abuso de autoridad. Los efectos fueron: animadversión por lo que se creyó una pérdida de tiempo por parte de personal público bien remunerado, leyes engavetadas que se antojaban importantes para el país (como una ley de juventud o una de desarrollo rural) y, sobre todo, ira cuando se denunció que algunas leyes que habían sido aprobadas por el procedimiento de urgencia nacional habían sido producto de negociaciones entre empresas y algunos diputados (como lo que sucedió en los casos de las leyes Monsanto o Tigo).

- La debilidad de las agencias de control hacia la súper blindada clase política. Por una parte, está el caso del Tribunal Supremo Electoral, que ha denunciado a las organizaciones partidarias por violaciones a la ley electoral -como la campaña anticipada, el rebasamiento del techo de campaña permitido- sin que haya sido escuchado y, peor aún, que haya tomado medidas más drásticas que las multas. Pero también el político-judicial, que erige la figura del antejuicio como requisito para ser juzgado por

delitos comunes, lo que ha sido un asidero de impunidad en el pasado y en el presente (como el caso del diputado Gudy Rivera, del partido oficial, quien fue acusado de haberle ofrecido la reelección a la magistrada Claudia Escobar a cambio de desestimar un caso en contra de la vicepresidenta).

- La aguda crisis migratoria denunciada por el gobierno estadounidense en 2014, en la cual se evidencia la expulsión permanente de personas, incluidos menores de edad, al no encontrar empleo o huir de la violencia en territorio nacional.

Las anteriores son manifestaciones de una estructura política decadente que frustra a la ciudadanía porque le hace ver que las leyes no funcionan en igualdad de condiciones para todas las personas. Y esta situación se agrava cuando quienes resultan beneficiados de esta relación de poder por el hecho de acogerse a un estatuto distinto (el de ser funcionarios públicos), además de ser ineficientes en la conducción de la cosa pública, cometen sus desmanes sin guardar las formas.

Los innecesarios desmanes del Partido Patriota

Fundado en 2003, el Partido Patriota formó parte importante de la Gran Alianza Nacional, la cual sirvió como plataforma para llevar a la presidencia a Óscar Berger Perdomo. En menos de un año, se separó de la alianza y se erigió en bloque independiente en el Congreso. Sus líderes principales fueron el general de inteligencia retirado Otto Pérez Molina y la comunicadora Roxana Baldetti. Ya como partido de frente a las elecciones generales de 2007, se hicieron fama con la consigna de la seguridad por medio de la fórmula de mano dura contra la delincuencia. En dicho contexto, la violencia estaba en un ascenso sostenido -las peores cifras se registraron en 2009, aunque a partir de entonces hubo un descenso, el cual se suspendió en 2014-. Como oposición al gobierno de Álvaro Colom, fueron tenaces críticos del Ejecutivo, particularmente en temas de transparencia respecto de los programas sociales.

Finalmente, resultaron ganadores en las elecciones presidenciales de 2011. Contrario a la costumbre de la mayor parte de partidos, eligieron en su binomio a sus dos líderes, y no a un vicepresidente que los hubiera podido

ligar con alguna parte del capital tradicional. Una de las principales características de la estrategia política de este partido en el gobierno ha sido el autoritarismo, pues se tomaron decisiones controversiales sin escuchar ninguna voz ajena al partido. Un ejemplo claro de lo anterior es la eliminación de la carrera de magisterio en 2012, pues no hubo ninguna intención de discutir la medida. Otra característica importante del gobierno de Pérez Molina, que se liga a la anterior, ha sido la de tomar decisiones en forma arbitraria y de tener que retractarse de ellas al ver su improcedencia. Un excelente ejemplo de esto es el caso de la continuidad de la CICIG. Aunque el gobierno se presentó arrogantemente decidido al indicar que él solo determinaría si debía pedirle o no a la Organización de las Naciones Unidas que el mandato de la comisión fuera renovado, lo cierto es que fue suficiente con que el gobierno estadounidense presionara y amenazara veladamente para hiciera lo que se perfilaba que no iba a hacer.

La tercera característica del actual gobierno ha sido la ineficiencia. No solamente los hay magros resultados en las tres grandes estrategias gubernamentales: Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz,

Pacto Hambre Cero y Pacto por el Desarrollo Económico Competitivo, sino además en general cada cartera ha demostrado incapacidad para cumplir con sus obligaciones. A pesar de ello, el presidente presentaba informes anuales que indican éxitos de su gestión, los cuales no se veían en la realidad. Un caso paradigmático eran los anuncios de que el país era más seguro, en tanto le robaban a la propia ministra de Educación a pocos metros del Palacio Nacional.

Dicho lo anterior, procede señalar que, aunque el desgaste ha estado presente en todos los gobiernos de la época democrática, actualmente se está en un momento crítico, pues, según las encuesta del diario "Prensa Libre", 9 de cada 10 desapruban al mandatario. Y precisamente en ello reside la segunda parte de la hipótesis con que se partió en este análisis: que además del desgaste del sistema político en su conjunto, el Partido Patriota contribuyó a la crisis al ser autoritario, errático y ineficiente, y más aún por la imprudencia de varios de sus miembros, quienes cometían errores innecesarios.

Sería extensa la lista de este tipo de errores, pero algunos muy representativos fueron haber presentado al entonces precandidato

presidencial Alejandro Sinibaldi en un acto oneroso y a todas luces proselitista, cuando ello era prohibido y por lo cual suspendieron a la propia secretaria general de la organización; a ello estuvo ligado posteriormente la necesidad de frenar la sanción por la vía de amparos y otras acciones, incluyendo el soborno a funcionarios judiciales (el caso de Gudy Rivera). Otro ejemplo fue el del Lago de Amatitlán y la millonaria fórmula que se usaría para limpiarlo. Aunque se conocía del tipo de contrataciones que se hacían, irrespetando los principios de licitación del Estado, la ciudadanía se sintió ofendida por la burla que significaba que una solución salina fuera a salvar al lago y que se defendiera públicamente dicha tesis contra toda lógica.

Las redes sociales jugaron un papel muy importante en este proceso de desgaste del gobierno, porque informaron cada desmán y también porque lo hicieron por medio de bromas que desenmascaraban lo absurdo de la política gubernamental. A lo anterior debe sumarse que la presidencia tuvo una guerra contra algunos medios de comunicación y que utilizó sus recursos económicos para beneficiar a algunos y castigar a los que les eran críticos. También quiso judicializar por la vía penal

sus demandas contra determinados periodistas, cuando la vía correcta era la del Juicio de Imprenta. Con ello, el gobierno se garantizó una guerra mediática mediante la cual se fueron develando todos los actos de corrupción de los diversos funcionarios en forma sistemática. Al menos durante el tercer año del gobierno patriota, semanalmente aparecían denuncias por enriquecimiento ilícito y otras arbitrariedades, ante la mirada impávida de una población informada pero que no sabía qué hacer o cómo actuar ante tanta impunidad.

4. Conclusiones

Tres momentos han sido críticos para la constitucionalidad guatemalteca vigente. La primera se dio durante el denominado *Serranazo*, pues no se conocía cómo dar una salida institucional a la crisis generada por el golpe técnico del presidente a los otros poderes del Estado. La segunda, con posterioridad a los Acuerdos de Paz, cuando se planteó una reforma que incluyera los postulados de dichos pactos; estas reformas implicaban el desarrollo de derechos y garantías. El tercero, desde hace una década, pues permanentemente y desde múltiples escenarios se ha señalado la necesidad de hacer cambios profundos a la estructura del Estado.

Desde propuestas provenientes de algún ala del empresariado -como ProReforma, en 2007- hasta otras del movimiento social -como la denominada propuesta de Refundación del Estado-, parece haber consenso en que una Asamblea Nacional Constituyente es urgente. ¿Cuál es la razón? Como se ha expuesto en este texto, la razón es que hay un agotamiento del modelo político y que, ante la actual crisis institucional, la respuesta no se avizora constitucionalmente.

Reforzar la independencia judicial, delimitar el papel del ejército en una sociedad democrática, introducir más controles a los partidos políticos, garantizar el cuidado de los recursos naturales del país, el reconocimiento pleno de los pueblos indígenas o transversalizar la transparencia en la función pública son algunos de los temas que necesitan ser debatidos y que requieren nuevas reglas. Pero, más allá del contenido temático que se deba plantear, lo importante será comprender, como sucedió en abril de 2015, que el régimen político debe cambiar para garantizar la participación plena de todos los actores sociales.



Investigación

Seguimiento a graduados, ¿para qué?

Escuela de Química Farmacéutica, de la universidad estatal de Guatemala, en proceso de autoevaluación.

Sosa López, Ruth Noemi*

Maestría en Docencia Universitaria en la Facultad de Humanidades, USAC

Resumen

El presente estudio de seguimiento a graduados se realizó con el fin de contribuir en la etapa de autoevaluación, en el proceso de acreditación, de la Escuela de Química Farmacéutica de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-.

Con el autoestudio se determinó el perfil actual del profesional Químico Farmacéutico que el mundo laboral requiere. Se conocieron las fortalezas y debilidades del Plan de Estudios, algunas sugerencias de mejora para las autoridades de la facultad, que los graduados mencionaron, relacionadas a equipo de laboratorio, proceso enseñanza-aprendizaje, instalaciones y personal docente.

Se logró identificar la necesidad de implementar programas de capacitación, manteniendo así el vínculo entre graduados y universidad a través de una base de datos actualizada de egresados.

Palabras clave

Acreditación, educación superior, egresados, oferta académica, preparación académica.

* Obtuvo la mención honorífica de Suma Cum Laudem en su examen privado para optar a la maestría en Docencia Universitaria, USAC.

**Monitoring graduates, What for?
School of Pharmaceutical Chemistry, State University of Guatemala, in the process of self-evaluation.**

Abstract

This graduate follow-up study was conducted in order to contribute to the self-assessment stage in the accreditation process, School of Pharmaceutical Chemistry, Faculty of Chemistry and Pharmacy at the University Of San Carlos Of Guatemala -USAC -.

The current profile of the Pharmaceutical Chemistry required by the market was determined, the strengths and weaknesses of the curriculum, were identified, and some suggestions for improvement for the authorities faculty, and mentioned graduates were made, relating to laboratory equipment, teaching process and learning, and staff facilities. The study identified the need to implement training programs, thus maintaining the link between college graduates and through an updated database of graduates.

Keywords

Accreditation, higher education, graduates, academic programs, academic preparation.

Introducción

La Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la USAC, conocedora de la necesidad de mejorar la calidad de los programas académicos y todos los procesos de las cinco carreras que ofrece, determinó formar comisiones de autoevaluación, integradas por los docentes de las diferentes escuelas, con el fin de obtener la acreditación, que avale la calidad académica de cada una de sus carreras.

Cada comisión de autoevaluación escogió la agencia acreditadora que mejor se adaptaba al trabajo que realiza cada carrera. Es así como en sesión celebrada por la Comisión de Autoevaluación de la carrera de Química Farmacéutica se acordó seleccionar el modelo de autoevaluación propuesto por el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior -SINAES-. Como parte del proceso de autoevaluación, propuesto por SINAES, la carrera debe contar con una base de datos con información sobre sus graduados (Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, 2009); La cual es necesario

implementarla ya que la facultad de Farmacia no cuenta con dicha base de datos.

Es conveniente mencionar que el Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala, cuenta con una base de datos, pero no cumple con los requerimientos para un proceso de acreditación, pues únicamente cuentan con información general de identificación y lugar de trabajo del colegiado.

En el 2005, González realizó un estudio por medio de una encuesta de opinión, sobre el egreso y el trabajo de los egresados de las diferentes unidades

académicas de la USAC, abarcando el periodo 1990-2004, con el objetivo de evaluar la situación del egresado y las oportunidades de trabajo en el campo en el cual se desempeña. Entre las muchas recomendaciones sugerían la creación de una base de datos para darle seguimiento a los egresados, pero actualmente sólo las unidades académicas que han realizado el proceso de acreditación cuentan con esta información.

En la USAC, únicamente están acreditadas a nivel de pregrado, la carrera de Arquitectura, dos carreras de la facultad de Agronomía: Recursos naturales renovables y Sistemas de producción agrícola; y dos carreras de la facultad de Ingeniería: Ingeniería Civil y Química. Y a nivel de postgrado: la maestría en Recursos hidráulicos y la maestría en Ingeniería sanitaria (Facultad de Ingeniería. USAC, 2010).

En dichas carreras se han elaborado trabajos de tesis de graduación relacionados al tema de seguimiento a graduados en apoyo al proceso de acreditación de las mismas, y a la inexistencia de una base de datos de graduados (Monterroso, 2012). En vista de que la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia no cuenta con una base de datos de egresados que proporcione información en cuanto a ubicación laboral, grado de satisfacción de la preparación académica recibida en la universidad, ni comunicación entre ambos, para que juntos implementen mejoras en el aspecto educativo para estudiantes y graduados; se vio la necesidad de realizar una encuesta que proporcionara datos que ayudarán a alimentar dicha base, abarcando el período 2010-2013.

Metodología

Este estudio se realizó por medio de una encuesta de opinión, surveys; las cuales son consideradas por diversos autores como un diseño (Creswell, 2009; Mertens, 2005; Archester, 2005) citados

por Hernández, Collado & Baptista; para éstos últimos sería una investigación no experimental transversal o transeccional descriptiva (2010, pág. 158).

La encuesta se dirigió a los graduados con pensum 2000 de la carrera de Química Farmacéutica, de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, período 2010-2013, Universidad de San Carlos de Guatemala.

La agencia acreditadora SINAES, así como el Manual de Schomburg; mencionan que como en la mayoría de los casos, en los estudios institucionales el número de graduados es relativamente bajo, recomiendan realizar un estudio censal en poblaciones pequeñas.

La recomendación de Schomburg es que se trate de incluir a todos los graduados de una cohorte específica y que no se haga muestreo. Pues se debe de tener presente que en este tipo de estudios, la tasa de respuesta es menor de 100%; frecuentemente la tasa de respuesta es menor del 50% y algunas veces aún menor del 25% (2004).

Debido a que la población fue de 248 graduados, se decidió realizar un censo completo, por lo que la muestra es igual al universo.

Para efectuar el seguimiento a graduados se utilizó la encuesta propuesta por SINAES, la cual considera los siguientes aspectos: (1) información general, (2) plan de estudios, (3) afirmaciones, (4) conocimientos adquiridos, (5) habilidades y destrezas, (6) valores y actitudes, (7) formación profesional recibida y (8) situación laboral; con un total de sesenta y seis preguntas.

Se agregaron al final del cuestionario 14 preguntas más, relacionadas al trabajo que desarrollaba el graduado en ese momento: área laboral, salario, la forma como contactó a la empresa para la cual trabaja, y preguntas relacionadas a la capacidad para trabajar bajo presión, dominar otro idioma, redactar informes, hablar en público o establecer su propia empresa. Teniendo al final una encuesta de 80 preguntas, la cual se llenó en un lapso de quince a veinte minutos.

Dicha encuesta se elaboró principalmente con preguntas cerradas para facilidad en el llenado y tabulación de los datos.

Se revisó el cuestionario para población de graduados propuesto por SINAES (2010) y el cuestionario de Careers after Higher Education a European Research Study Questionnaire, CHEERS (Schomburg, 2004), confrontándolos con el Perfil de Egreso aprobado para la carrera de Química Farmacéutica de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para adaptación, ampliación y elaboración del cuestionario (Sandoval, 2014).

El cuestionario se envió a 6 expertos para que realizaran sus observaciones y recomendaciones. Obteniéndose

sugerencias muy acertadas, las cuales se realizaron para mejorarlo.

También se envió a un grupo de 30 graduados, a través de la herramienta Google Drive, para que lo contestaran y así poder validarlo. Obteniéndose respuesta de 11 personas, quienes únicamente se concretaron a responder la encuesta, y no realizaron ninguna observación al respecto.

Se solicitó el número de teléfono y correos electrónicos de los colegiados de la carrera de Química Farmacéutica, de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, período 2010-2014, de la USAC, al Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala. Se incluyó el año 2014, para poder obtener los datos de los graduados que por diversos motivos atrasaron su trámite de colegiación.

Además se requirió información de los graduados con pensum 2000 de la carrera de Química Farmacéutica, de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, período 2010-2013, a la Secretaría Académica de la Facultad de Farmacia, USAC, para establecer el tamaño de la muestra.

En base a los 2 listados proporcionados, el primero por el Colegio de Farmacéuticos y Químicos

de Guatemala y el segundo por la Secretaria Académica de la Facultad de Farmacia, USAC; se elaboró la base de datos con nombre, número telefónico y correo electrónico de los graduados, colegiados y no colegiados, con pensum 2000 de la carrera de Química Farmacéutica, de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, período 2010-2013, de la USAC.

Para los graduados no colegiados, se recurrió a llamar a los compañeros de promoción para poder obtener su número telefónico y correo electrónico, determinando una muestra de 248 graduados: 236 colegiados y 12 no colegiados.

La recolección de la información se realizó por medio de un software para aplicación de encuestas en línea, llamado Google Drive; el cual es una herramienta en forma gratuita, que permitió enviar a los correos de los graduados la encuesta, sin incurrir en gastos de impresión, transporte y encuestadores. Representando

además, ahorro de tiempo y la ventaja de que las respuestas se integran automáticamente a una base de datos, facilitando el análisis estadístico. Con el trabajo de campo realizado durante un período de tres meses se confirmó que, a las personas no les gusta llenar encuestas, pues hubo necesidad de recurrir varias veces, al reenvío del correo, invitándoles a llenar la encuesta; luego se procedió al envío de mensajes telefónicos, mensajes por la aplicación whats App y por último llamadas a los celulares recordándoles sobre la misma.

Para la interpretación de los resultados se tomó en cuenta la tabla para la valoración de los criterios que presentan estándar numérico dado por SINAES, y para interpretar los criterios que no presentaban estándar numérico, se utilizó la tabla elaborada por la Comisión de Autoevaluación de la carrera de Química Farmacéutica.

Resultados

Los resultados que se presentan, derivan del trabajo de tesis de maestría en docencia universitaria de la autora de este artículo.

De los 248 encuestados respondieron la encuesta 192 egresados, representando un 77% de la población (Figura 1).

Año	Graduados	Encuestados	%
2010	43	41	95%
2011	57	40	70%
2012	69	50	72%
2013	79	61	77%
TOTAL	248	192	77%

Graduados vrs. Encuestados



Porcentaje de graduados que respondieron la encuesta

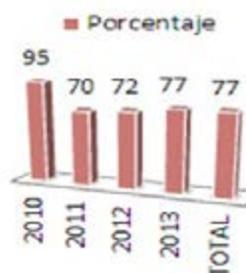


Figura 1. Graduados vrs. Encuestados

Los resultados de la encuesta demostraron que el mayor porcentaje de los graduados se encuentran ubicados en el área tecnológica: industria y asuntos regulatorios; en segundo lugar en el área de salud: hospitales y visita médica, en tercer lugar en el área de farmacia comunitaria: direcciones técnicas; y un cuarto

grupo se dedica a otras actividades, donde mencionan la docencia, la investigación y las ciencias forenses (Figura 2).

¿A qué área de la carrera se dedica actualmente?		
	cantidad	%
HOSPITALARIA	32	17%
INDUSTRIA	75	39%
ASUNTOS REGULATORIOS	27	14%
VISITA MÉDICA	20	10%
DIRECCIONES TÉCNICAS	09	05%
OTROS	29	15%
TOTAL	192	100%

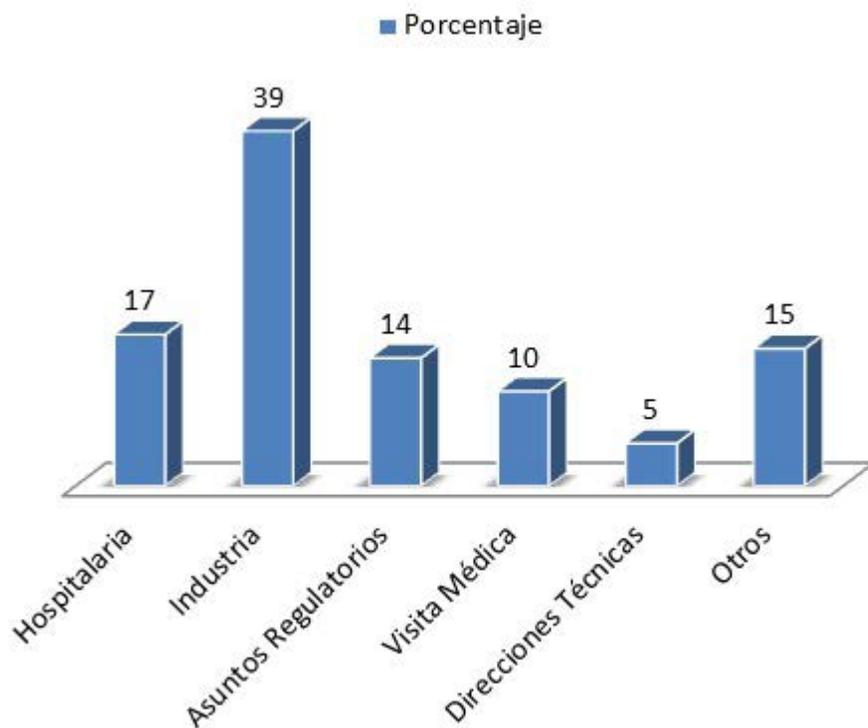


Figura 2. Área de la carrera a la que se dedican los egresados

Es importante hacer notar que el 95% de los encuestados manifiesta que hizo falta abordar algunos contenidos, otorgándole un mayor porcentaje al área Tecnológica, Técnica y Científica (Figura 3).

¿Los contenidos que hizo falta abordar, a qué área pertenecen?		
	cantidad	%
Ciencias exactas	34	7%
Científica	82	17%
Técnica	127	27%
Social humanística	37	08%
Tecnológica	131	27%
Integrada	67	14%
TOTAL	478	100%

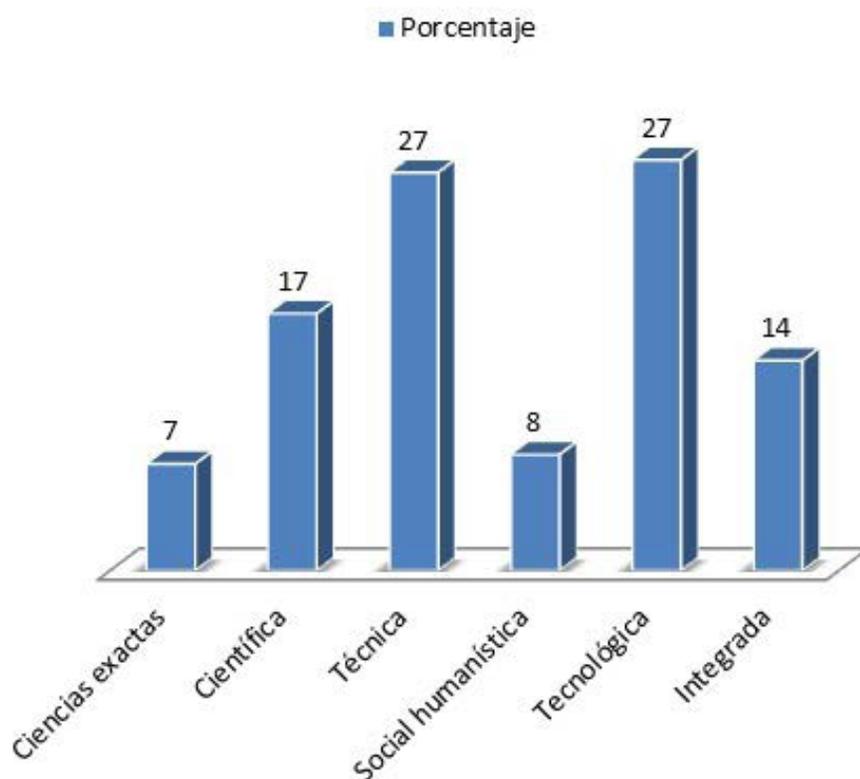


Figura 3. Área de los contenidos que no se abordaron

El 74% de los graduados opina que la formación recibida durante la carrera, lo facultó para continuar aprendiendo en áreas de su interés o especialidad. Sin embargo sólo el 22% ha logrado sacar alguna maestría (Figura 4).

Mayor grado académico alcanzado		
	cantidad	%
LICENCIATURA	150	78%
MAESTRIA	42	22%
TOTAL	192	100%

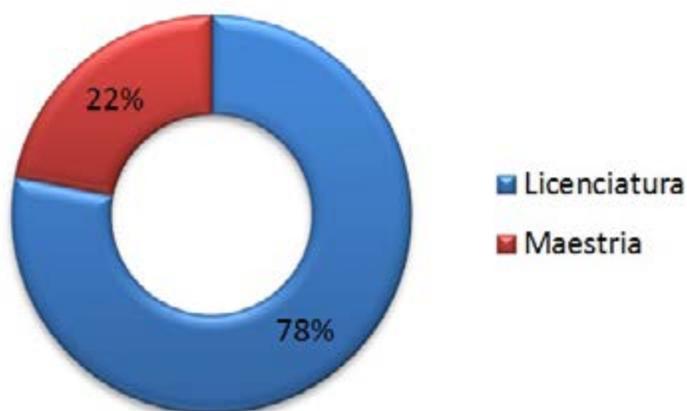


Figura 4. Grado académico alcanzado

El 51% de los graduados, expresa que no fue fácil ni difícil conseguir empleo, el 43%, que fue difícil; siendo la minoría, el 4%, quienes expresaron que fue fácil y un 2% no contestó. La mayoría se encuentra trabajando en la iniciativa privada, en puestos de mando medio, en jornadas de 8 horas diarias, el 75% ha permanecido en un rango de 0 a 2 años en el puesto, donde cero es menos de un año. El salario promedio se encuentra en el rango de Q. 5,0001.00 a Q. 10,000.00 y expresan

además que han logrado colocarse en dichas empresas, por recomendación.

El 76% de los graduados con pensum 2000 de la Escuela de Química Farmacéutica de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia, período 2010-2013, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, están satisfechos con la preparación recibida en la universidad (Tabla 1).

Tabla 1

Porcentaje de satisfacción con la formación recibida en la carrera

¿Qué tan satisfecho está usted con la formación que recibió en la carrera?					
	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Satisfecho	73%	72%	78%	79%	76%
Ni uno ni otro	20%	15%	12%	8%	14%
Insatisfecho	7%	13%	10%	13%	10%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente de datos: experimentales.

Fuente de datos: experimentales.

El 75% de los graduados expresa que el Plan de Estudios les brindó conocimientos en la mayoría de los aspectos necesarios para desempeñarse profesionalmente. Presentando debilidad en los aspectos de administración, según informó el 66% de los encuestados, comercialización de bienes y servicios, también el 66%; y en los aspectos regulatorios y legales un 68%.

Los graduados afirmaron la importancia del desarrollo de ciertas habilidades, destrezas, valores y actitudes en el desempeño profesional de una persona que estudia la carrera de Química Farmacéutica, los cuales corresponden al perfil de egreso aprobado por el Consejo Superior Universitario (Sandoval, 2014).

El 39% de los graduados manifestaron que prolongaron sus estudios universitarios a causa de la repetencia de cursos y en segundo lugar por la situación económica. Presentándose los factores enfermedad, boda y otros con un mínimo porcentaje.

Con respecto a las sugerencias de mejora para las autoridades de la facultad, los graduados mencionan en mayor porcentaje: equipo de laboratorio, proceso enseñanza-aprendizaje, instalaciones y personal docente. Y en menor porcentaje horarios de atención administrativo, personal administrativo, biblioteca y horarios de clase.

Conclusiones y recomendaciones

El levantamiento de datos a través de la encuesta realizada, revela que el egresado de la escuela de Química Farmacéutica se encuentra laborando en las áreas profesionales para las cuales fue preparado en la universidad por lo que es conveniente revisar periódicamente la congruencia del perfil profesional académico de salida, con el perfil esperado, fortaleciendo así la oportunidad de que el Químico Farmacéutico siga desempeñándose en las áreas que se tienen contempladas en el perfil de egreso (Sandoval, 2014).

A pesar de que los graduados opinan que la preparación recibida durante la carrera les permite desempeñarse satisfactoriamente en su trabajo, se recomienda prestar atención a que ellos mismos expresan estar utilizando en un

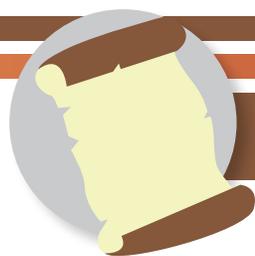
bajo porcentaje los conocimientos adquiridos, y manifiestan la necesidad de fortalecer los conocimientos de las áreas Tecnológica, Técnica y Científica, por lo que la facultad debe propiciar oportunidades para estudios de postgrado, que permitan fortalecer estas tres áreas, incidiendo en el mejor desempeño del profesional Químico Farmacéutico.

Se sugiere revisar los contenidos impartidos en los cursos que abordan los aspectos de administración, comercialización de bienes y servicios; y aspectos regulatorios y legales; para superar las debilidades señaladas por los graduados (Sandoval, 2014). Así como también es necesario prestar atención al aspecto de repitencia de cursos, por la relación estrecha de éste con la eficiencia académica, con el compromiso de la labor docente y con las implicaciones económicas negativas en lo individual, social e institucional. La facultad debe implementar acciones que permitan mantener el vínculo de los graduados con actividades de la carrera, destinando recursos que permitan establecer procedimientos de comunicación; iniciando con la implementación de una base de datos actualizada de graduados, lo cual es una herramienta importante para la actualización y mejora continua de las partes involucradas, entiéndase, estudiantes, docentes, graduados y otros. Las autoridades de la Facultad deben de tomar en cuenta las sugerencias de los graduados en cuanto a la necesidad de mejorar el equipo de laboratorio, proceso enseñanza-aprendizaje, instalaciones y personal docente.

Y por último se recomienda repetir el presente estudio periódicamente para evaluar si las estrategias implementadas han sido percibidas como mejoras por los graduados.

Referencias bibliográficas

- Facultad de Ingeniería. Universidad de San Carlos de Guatemala. (2010). Acreditación. Guatemala, Guatemala: Universitaria. Recuperado de <http://acreditacion.ingenieria.usac.edu.gt/>
- Gonzalez, B. (Consult.). (2005). El egreso y el trabajo de los egresados de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. Recuperado de http://sitios.usac.edu.gt/wp_eccquimicas/wp-content/uploads/2013/02/EL-EGRESO-Y-EL-TRABAJO-DE-LOS-EGRESADOS.pdf
- Hernández, R., Collado, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación (5 ed.). México: Mc Graw Hill.
- Monterroso, A. (2012). Implementación del área de calidad dentro de la escuela de Ingeniería Civil, USAC y el seguimiento a graduados (Tesis de licenciatura). Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala. Recuperado de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/08/08_2642_IN.pdf
- Sandoval, J. (2014). Proyecto curricular de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia. Guatemala, Guatemala. Recuperado de http://sitios.usac.edu.gt/wp_facfarmacia/wp-content/uploads/2015/07/Proyecto-curricular-2014-unificado.pdf
- Schomburg, H. (2004). Manual para estudios de seguimiento a graduados universitarios, versión 3. Kassel, Alemania: Inwent.
- Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. (2009). Manual de acreditación oficial de carreras de grado del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. San José, Costa Rica: Autor.
- Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. (2010). Guía para la autoevaluación de carreras. San José, Costa Rica: Autor.



Legado

El Choteadero Chapín Cuscun Gourmet

Saúl Guerra Gutiérrez
Campesino artesano de las letras
Ingeniero Agrónomo
Candidato a la Maestría en Investigación, FAHUSAC

Resumen

Nuestra vulnerabilidad alimentaria no es climática, es política

Hablando de canículas, hambre, ciencia y tecnología, se fueron consumiendo las botellas. "Si te incomodan una vez, es culpa del que te incomodó, peero, si te incomodan dos veces por lo mismo, es culpa tuya papaíto", dice mi Tío Chinto. Tropezar con el mismo tetunte no es malo, lo jodido es encariñarse con la misma piedra. Si ya conocemos requetebién el ritmo de la canícula y el hambre en Guatelinda, ¿por qué diablos volvemos a tropezar con ellas?. El hambre no es lo mismo verla venir que baila con ella, ¿o es que nos hemos insensibilizado con este terrible mal social.

Otra vez la canícula y el hambre nos van pisando los talones. El corredor seco vuelve a ser noticia. ¿Y?, los políticos tirando leyes al aire para teparle el ojo al horse. Otra vez van asustando con el petate del muerto y dando atol con el dedo. Pretenden atajar el hambre con folclor, ¿y la ciencia agronómica que?. Puchica muchá, en Guatemala el Macondo de García Marques, se quedó cortito. La solución sostenible al hambre y la desnutrición en Guatemala, tiene que ver con la tierra, la buena tierra, y ordenar el Estado para hacer ciencia y tecnología. Punto.

Palabras clave

Hambre, desnutrición, canícula, Guatemala, ciencia, tecnología.

Que sí que no llueve porque la gente es pecadora, que se acerca el juicio final, que Dios es mala onda, que el cambio climático, que u que a, que esto y que lo otro. ¡Pajas, puras pajas!, ¿demuéstrenmelo?. Explicar la causa y el efecto de los fenómenos, es clave para no andar hablando babosadas. Dios es buena gente, los malagradecidotes, acaparadores y trinqueteros son los mismos marrulleros de la foto. El hambre es culpa de los de allá arriba, y los de más arriba, que juntos se quedan con la marmaja producto del circo. Esas viejas cantaletas de bla bla blá fertilizantitos por aquí y bolsitas de cuscun por allá, son distractores de los marmajudos para tapanle el ojo al horse con negocitos enyagualados. La diferencia entre comer y no comer se llama ciencia y tecnología. Así de simple. ¿Cómo va a ser eso que si llueve comemos y si no, no?.

¡Noombre, no me incomoden!. Hay países donde llueve menos que en Guate y tienen tanta comida hasta pa ´tirar pa ´riba. El Estado de Israel es el mejor ejemplo. Tecnología de riego y ciencia agronómica en la mejor tierra arable, es la diferencia nenes. A ver, díganme, ¿por qué Guate, un país tan rico en biodiversidad, buenos suelos y variedad de climas tiene tanto hambriento junto?, ¿será por que a los ingeniosos agrónomos no nos da el ayote o qué?. No, no y no, es cuestión de orden para aplicar conocimiento científico en suelos mecanizables. ¿A cuenta de qué Guate invierte tan solo el 0.05% del PIB en ciencia y tecnología para el bienestar público?. ¡Que vergüenzaaa!. La desnutrición chapina se da por mala planificación alimentaria del Estado. Punto. Nuestra vulnerabilidad no es climática, es social y política. Así como lo oyen.

La discusión aquí es ciencia pública para el bien común y ciencia privada para juntar marmaja. No me hagan de chivo los tamales, ni me confundan el cebo con la manteca, pues son perfumes parecidos pero con aromas diferentes. Es razonable que quien invierte pisto propio y talento en inventar o crear alguna especie novedosa altamente productiva, debe tener el derecho al beneficio económico, así ha progresado la humanidad, no es pecado. Peeeero, la ciencia pública es otra cosa, es servicio humano y depende de la política, la ciencia, la tecnología y la ética. ¿Cuánto sabrán nuestros políticos de ciencia, digo yo?. No sé, pero la legislación actual y el ordenamiento institucional para hacer ciencia en Guatelinda, deja muuuucho que desear. Ese maldito desprecio por la ciencia debe caducar, y pronto. Por lo menos la bancada de diputados del digno Partido La Roncha, razonó su voto a favor de crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología para Guatebuena. ¿Lo sabían?. La despolitización del Ministerio de Agricultura y la dignificación de la carrera del ingeniero agrónomo en el servicio público, esa es harina del mismo costal, es otra tareíta urgente, que incide en las hambrunas y la desnutrición colectiva. Producir cucscun-gourmet para la caitada, demanda ingenio, estabilidad y productividad de los ingenieros agrónomos en el servicio público. Y ese tema robusto, mejor lo miramos despuesito, despacito, pero que no pase mucho tiempo, porque el hambre no espera.

Mientras los mejores suelos de Guatelinda, mecanizables y altamente productivos se designen exclusivamente para cultivar las viandas de los hermanitos americanches del norte, las hambrunas en Guate serán siempre titulares en los diarios. Exportar es bueno, excelente; ! si qui ti bin a la bin bom ban, exportemos, exportemos, ra, ra, raaai siiii, bravo, peeeero, eso será después que la panza chapina esté fuleadita de cuscun. Y llenitos con el mejor manjar. Cuscun gourmet, pues. Al final de cuentas, por ahora, la leche y nata agroexportadora no le salpica al gato. Hay evidencias. El cuscun de Guatelinda debe ser primero muchá, producido en los mejores suelos mecanizables y con riego seguro. ¿O no?. ¿O creen ustedes justo y agronómico acaparar la mejor tierra arable para alimentar a los de allá, y a los sombrero-dos de aquí corretearlos a deforestar produciendo pobrezas en las puntas de los cerros?. No, no, no, ¿no creen ustedes que los míseros fertilizantitos del Estado son solo para taparle el ojo al horse?. Hay mucho alharaque en los medios por la

exportación, pero cuando la limosna es mucha, hasta el santo desconfía, dicen los decires. Ah, y repartir la buena tierra agrícola a granel cuarteándola en mil pedacitos, tampoco es la solución al hambre. El cuscun chapín deben producirlo finqueros pagados por el Estado y con alta tecnología productiva. Nunca debemos cultivar en las puntas de los cerros. Eso es anti agronómico, peligroso y erosiona la valiosísima biodiversidad.

La agricultura chapina ha de hacerse como lo hacen los países mas cachetones. ¿Sabían ustedes que los gringos solo el 2% de la gente se dedican a la agricultura y pueden alimentar a medio mundo?. Ciencia y tecnología papaítos, así es la onda, pero en los mejores suelos, esa es la diferencia nenes. Cuando las panzas chapinas estén llenitas, la deforestación y las desgracias por deslaves, desaparecerán por efecto dominó. Yo sé lo que les digo. Hace cinco años me animé a escribir este tema desde el corredor seco, me fui de viaje, y cuando regresé, el hambre aun estaba ahí. ¿Qué nos pasa?. Acuérdense; nuestra vulnerabilidad alimentaria no es climática, es social y política. Hacer ciencia pública es una decisión política. ¿Otra vez con la misma cantaleta, va vos?, me dicen los marmajudos de la foto. Por ay va la iguana dice la Tijuana.

Las leyes exprés que les aprueba el Congreso a los pulpos fichudos de allá arriba en menos de 10 minutos, y el saqueo a nuestros recursos naturales, mas la ruina de nuestra biodiversidad con potencial alimentario, denotan pisadas de animal grande. Y hay que decirlo a viva vos mil y una vez hasta que haga mella. No digo pues, repito, con nuestra fauna política tropical, el Macondo de García Marques se quedó cortito. Bien dicen los decires que la picardía no se crea ni se destruye, tan solo se transforma.

Y ya para terminar, o acabar: Que si que el hambre cero, que la bolsa solidaria, que la ventana de los quini mil días, que los fertilizantitos, que el triangulo de la virginidad, que la superquezaadillaaa, ¿ y ?, las palabras convencen pero los resultados arrastran. Lo humanitario asistencialista y las cancioncitas deben ser nomás por un tiempito, en emergencias nada mas, no dependencia eterna mis queridos querubines. En un país tan desigual como el nuestro, urgen soluciones de fondo. Pero para ayer. En desnutrición infantil, Guate ostenta el deshonroso 48%, vergonzoso, y al paso que vamos rasguñándole güiros desnutridos a la pelona al ritmo de 1% anual, necesitamos 47 años para alcanzar el cacaraqueo del Hambre Cero. ¿Díganme si no?.

Pienso, luego insisto; combatamos el hambre y la desnutrición diadeveras, con transparencia y a destajo. Ciencias agronómicas patojones, esa es la onda, pero diadeveras. Fitomejoramiento, genética pura, etc, ah y la transgenización no toda es mala, el científico travieso la hace mala. Acuérdense, un científico inculto, perverso y ferviente devoto de la ley del azadón, es un delincuente potenciado. ¿Conocen alguno?. Espérense tantito que a todo coche le llegará su Saturday. Vamos primero por el bien común tatitas. Rifemonos el pellejo por la ética y la ciencia ChapinStyle. Las nuevas 17 metas de desarrollo sostenible de la ONU, son en reto para invertir en ciencia y tecnología.

Ah, y aclaremos que la inversión en ciencia no significa comprar tecnología de punta. No, la cosa va por la formación de investigadores altamente calificados y preparar un nicho institucional frondoso para que las mentes brillantes desembuchen aquí su mejor talento. Crear incentivos cachetones a la productividad científica, para que los más prodigiosos hijos de Guate no migren. Pregunto, ¿por qué el talentoso Guicho Von Ahn, no está chambeando en Guate?, la respuesta es obvia, no demanda mucha inteligencia. El desprecio por la ciencia para el bien

común en Guate, debe caducar, pero ya. Ciencia publica primero nenes, despuesito en lo privado, porque en agricultura, el orden de los tractores si altera el producto.

Espérenme tantito, ya merito acabamos, ya llegaron hasta aquí, hagámosle yemas.

Los chapinLovers proponemos, ¿qué les parece si fundamos el Ministerio de Ciencia y Tecnología con el 1% del PIB?. Otro gallo nos cantará. Con ese mísero 0.05% de nuestro PIB para ciencia pública, andamos más perdidos que un chucho en procesión. Somos tecnodependientes. Esclavos tecnológicos pues. Costa Rica invierte el 0.38% del PIB en conocimiento científico e innovación tecnológica y tiene solo el 7.4% en desnutrición infantil. ¿Cómo les quedó el ojo nenes?, ¿cómo la ven desdiay?, ¿así o más claro papitos?. Los números no engañan. Mas gallo no canta un claro. Investigar es ir tras la ciencia, rasguñando la verdad. La verdad nos hará libres y la ignorancia esclavos. Nuestra vulnerabilidad alimentaria no es climática, es social y política. Comer bien es cuestión de ciencia y tecnología. Que dicen, ¿le apostamos a la ciencia ChapinStyle?.



Legado

Hoy hace ocho el IPNUSAC...

Saúl Guerra Gutiérrez
Campesino artesano de las letras
Ingeniero Agrónomo

Candidato a la Maestría en Investigación, FAHUSAC

Cumplió 6 floridas primaveras de estar en funciones el pasado 15 de julio y fue creado por el Consejo Superior Universitario CSU el 24 de septiembre de 2008, hace ocho años.

Se reventaron coheteros y canchinflines desde tempranito. Nos pusimos tacuche de Pacaya, nos hicimos los rulos con brillantina cuatro rosas y muy bien olorosos a perfume 7 machos, fuimos a celebrar el *Japy Verdey* al Salón Adolfo Mijangos, del Musac. Yo fui de shute. En dirección al Congreso echamos un humito de copal y chilca de Samayac City. Los cumpleaños se tiraron un FORO de miedo, osado, denominado "*Despertar Ciudadano*"

con datos de actualidad política que erizan el pelo.

Los panelistas: Edelberto Torres-Rivas, Otilia Lux, Carlos Porras, Andrea Ixchiú, Edgar Gutiérrez y como moderadora Marielos Monzón; desembucharon proporciones y desproporciones sociales, que le ponen a uno el pensamiento tecolotón. Se desnudó con pelos y lunares la corrupción y la injusticia de los de arriba. También en el espich cumpleaños del IPNUSAC, brotó la descomunal desigualdad social, cantada en coro por la ONU y el índice de GINI, cosa que ha venido solfeando a tambor batiente desde hace un tititupuchal, la tricentaria Universidad de Sanjarvar de Guatelinda.

Los asistentes gruñeron que debe retomarse el verdadero concepto democrático platónico, no tiranías ni ideologías dogmáticas.

Pero lo que más me llamó la atención fue la intervención del Rector, Carlos Alvarado, dijo el mero mero Totascán que, si no se le entra al toro por los cuernos con la Reforma del Estado, aumentará la conflictividad social acarreando tiempos difíciles. ¿Qué tal, como les quedó el ojo?. A remojar las barbas se ha dicho.

El chuchometro indica que hasta podríamos ir al paro nacional, como lo manda la Constitución, en resistencia pacífica a estos políticos pistocéntricos de gula infinita. (El Paro nacional #27^a, se hizo realidad:
<http://elperiodico.com.gt/2015/08/28/pais/concentracion-multitudinaria-para-exigir-la-renuncia-de-otto-perez/>

¡Aquí está tu son mi chabe!, ojitos de cangrejo. Hagamos el paro, habrán paradas largas y paradas cortas, dijo el Lic Lucho, para jugarles a los diputados el juego del capirucho. Merecido se lo tienen estos políticos cuerudos. El entendido a señas, gallina que come picos aunque le quemem el huevo, y es

más fácil que pase una aguja por el hoyo de un camello a que un político de estos se salve. ¿O no?. Es evidente que la creación del IPNUSAC fue una buena puntada, le ha dado una cachetona imagen pública a la USAC. Muy refrescante. Con su contribución quincenal la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* es una gran publicación de altura, muy leída por ser un referente del ámbito nacional en su página
www.ipn.usac.edu.gt

Mañana, sábado chiquito, buen día, termina el novenario de celebración. Como para ir a refrescarse a la feria de Jocotesburgo.

Así se contribuye con propuesta, en molote, desde la trinchera académica para resolver los clavos nacionales, y ahí vamos a incidir en la coyuntura política con los tacos por delante, tal y como lo manda ese librote, la Constitución. Se la echaron buena patojones, adelante muchachonas, me gustó, para que les voy andar hablando babosadas, los felicito y ojalá que el IPNUSAC remonte en su vuelo, más que el cóndor y el águila real.

Apapachos, nos vemos en la manifestación

Guatemala, 14 de agosto 2014

Proponen paro nacional, en el marco del VI Aniversario del IPNUSAC



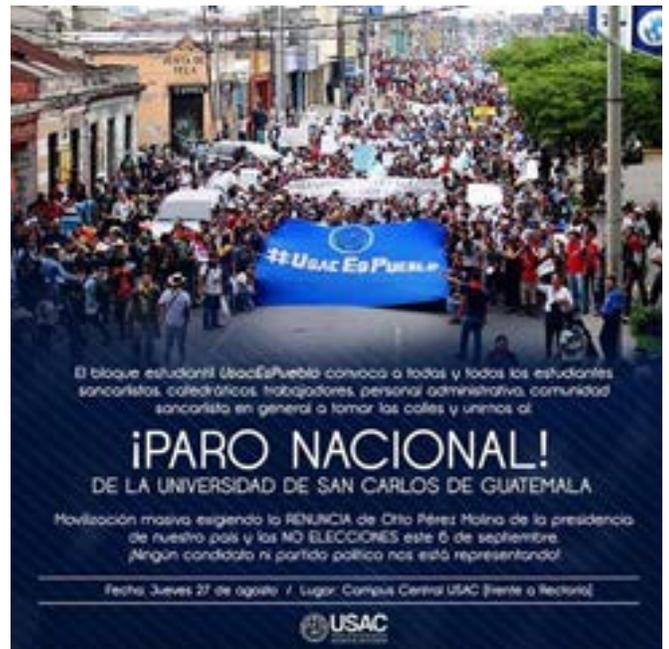
Foto: www.monitoreodemedios.gt



Revista
Análisis de la
Realidad Nacional



Revista un referente del ámbito nacional
www.ipn.usac.edu.gt



El chuchometro indica que podríamos ir al paro nacional, en resistencia pacífica; mismo que se hizo realidad.



Horizontes

Concentración multitudinaria

<http://elperiodico.com.gt/2015/08/28/pais/concentra-cion-multitudinaria-para-exigir-la-renuncia-de-otto-perez/#27A> El pueblo habló y lo que dijo fue contundente
<http://publicogt.com/2015/08/28/27a-el-pueblo-hablo-y-lo-que-dijo-fue-contundente/>

Guatemala: La pareja presidencial

<http://publicogt.com/2015/08/30/guatemala-la-pareja-presidencial/>

Revista IPNUSAC

<http://www.biblioteca.ufm.edu/library/index.php?title=1074815&lang=&query=@title=Special:GSMSearchPage@process=@field1=encabezamiento@value1=CULTURA%20REVISTAS%20@mode=advanced&recnum=17&mode=advanced>

José Mujica, Foro Regional Esquipulas

<https://www.youtube.com/watch?v=t-vlQtRnsKg>

“Pérez está al filo de la navaja”

<http://www.prensalibre.com/guatemala/perez-esta-al-filo-de-la-navaja>

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

<http://ipn.usac.edu.gt/instrucciones-a-los-autores-2/>

Periodicidad quincenal,
1 al 15 de septiembre 2015

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edificio S-11, Salón 100 y 103,
Ciudad Universitaria

ipn@usac.edu.gt
ipnusac@gmail.com

Versión Digital:

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



En línea



2418
7679



2418
7616

Síguenos



IPNUSAC



ipn_usac

Nota:
Su aporte será bienvenido.
Las colaboraciones deben ser enviadas a:
ipnusac@gmail.com

