

eutopía

200 años después, mirando hacia el futuro

Orlando Cano | Erick Coyoy | Mario de León | Rubén González
Byron Morales | Luis Alberto Padilla | Gustavo Palma
Ursula Roldán | J. Fernando Valdez (†)

ENTREGA ESPECIAL
BICENTENARIO
VOLUMEN

3

Coordinadores:
Belinda Ramos Muñoz
Leticia González Sandoval
Luis Pedro Taracena Arriola





Entrega especial Bicentenario
Volumen 3

Entrega especial Bicentenario, volumen 3
Vicerrectoría de Investigación y Proyección
Universidad Rafael Landívar
Guatemala

DIRECTORA
Belinda Ramos Muñoz

EQUIPO COORDINADOR
Belinda Ramos Muñoz
Magda Leticia González Sandoval
Luis Pedro Taracena Arriola

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
AUTORIDADES
P. Miquel Cortés Bofill, S. J.
RECTOR
Dra. Martha Pérez de Chen
VICERRECTORA ACADÉMICA
Dr. Juventino Gálvez Ruano
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN
P. José Antonio Rubio Aguilar, S. J.
VICERRECTOR DE IDENTIDAD UNIVERSITARIA
Mgtr. Silvana Zimeri Velásquez de Celada
VICERRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA
Dr. Larry Andrade-Abularach
SECRETARIO GENERAL

EDICIÓN
Belinda Ramos Muñoz
Ana Echeverría
Helvi Mendizabal

DISEÑO DE EXTERIORES
Wiliam González Mendoza

DIAGRAMACIÓN
Wiliam González Mendoza

CORRESPONDENCIA
Revista Eutopía
Campus Central, San Francisco
de Borja, S. J. ciudad de Guatemala, Vista
Hermosa III, zona 16,
Edificio O, casa 3, ciudad de Guatemala

PBX. (502) 24262626, extensión 3239
revista.eutopia@url.edu.gt

RED SOCIAL
www.facebook.com/url.revista.eutopia/

BASES DE DATOS
Red de Bibliotecas Landivarianas
[http://recursosbiblio.url.edu.gt/CParens/
Revista/Eutopia/HTML/AD.php](http://recursosbiblio.url.edu.gt/CParens/Revista/Eutopia/HTML/AD.php)

001.05

R454 Revista Eutopía. Revista de investigación y proyección. / Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección ; directora Belinda Ramos Muñoz ; coordinadores Belinda Ramos Muñoz, Magda Leticia González Sandoval, Luis Pedro Taracena Arriola -- Guatemala : Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, 2023.

xx, 154 páginas ; (Revista Eutopía, Entrega especial Bicentenario, volumen 3, 2023)
En la cubierta: 200 años después, mirando hacia el futuro.

ISBN de la edición digital, PDF: 978-9929-54-517-5

1. Investigación científica – Publicaciones periódicas
2. Guatemala – Historiografía
3. Historiografía – Aspectos sociales – Guatemala
4. Historiografía – Aspectos económicos – Guatemala
 - i. Ramos Muñoz, Belinda, directora
 - ii. González Sandoval, Magda Leticia, coordinadora
 - iii. Taracena Arriola, Luis Pedro, coordinador
 - iv. Universidad Rafael Landívar. Vicerrectoría de Investigación y Proyección, editor
 - v. t.

SCDD 22

REVISIÓN Y EDICIÓN DEL TEXTO POR LA EDITORIAL CARA PARENS

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

D. R. ©

Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar
Vista Hermosa III, Campus San Francisco de Borja, S. J.,
zona 16, Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426 2626, extensiones 3158 y 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Las opiniones expresadas en cada ensayo, artículo o documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación <i>Dr. J. Juventino Gálvez R.</i>	VII
Introducción <i>Belinda Ramos Muñoz, Magda Leticia González Sandoval y Luis Pedro Taracena Arriola</i>	IX
Enseñanza de la historia en y sobre Guatemala y el bicentenario. Algunas reflexiones <i>Gustavo Palma Murga</i>	1
Acuerdos de Paz y creación democrática <i>Byron S. Morales Dardón</i>	19
Guatemala: De las Cortes de Cádiz al bicentenario. El Estado inconcluso y la institucionalidad dual <i>J. Fernando Valdez (†)</i>	39
Derechos humanos, democracia participativa y <i>buen vivir</i> <i>Luis Alberto Padilla</i>	67
La soberanía actualizada y en disputa para el siglo XXI <i>Ursula Roldán Andrade</i>	95
Guatemala: El desafío de la generación de empleo en un país de jóvenes <i>Erick Coyoy Echeverría</i>	111
Cómo lograr un nuevo sistema de salud integral y equitativo <i>Orlando Cano, Mario de León y Rubén González</i>	125

Presentación

La Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP) es la dependencia de la Universidad Rafael Landívar encargada de definir y concretar la visión universitaria respecto de la investigación y la proyección, en búsqueda de una mayor y óptima sintonía con los procesos de educación formal e informal y de acción pública. Lo anterior, para garantizar una proyección institucional inspirada en la realidad compleja y apegada a la identidad landivariana, la tradición jesuita y el carisma ignaciano.

Sobre la base de capacidades y enfoques de trabajo convenientemente articulados, la VRIP aspira a: (1) describir, explicar y predecir fenómenos de la realidad y utilizar la evidencia reunida para iluminar las rutas más viables desde el punto de vista ético-político y deseables desde el punto de vista socioeconómico y natural, para transformarla hacia dimensiones más justas, plurales, incluyentes y sensibles a todas las formas de vida, procurando que las mejoras progresivas en estos ámbitos puedan mantenerse en el tiempo, es decir, que sean sostenibles; (2) retroalimentar los procesos de educación formal e informal que impulsa la Universidad y otros actores estratégicos interesados en la visión landivariana, para dotar, de esa manera, al país y la región con las investigadoras e investigadores científicos-críticos que necesita; y (3) nutrir cualitativamente el acervo intelectual y cultural de la Universidad, el país, la región y el mundo.

Las obras documentales como la que hoy se presenta a la comunidad académica y al público en general, sintetizan, en más de una manera, las tres aspiraciones de la VRIP expuestas anteriormente. Surgen del esfuerzo académico amparado en la construcción de conocimientos que son validados en el ejercicio profesional, en la práctica docente o por intermedio de investigaciones sistemáticamente conducidas. En manos de profesionales, investigadores e investigadoras, docentes, estudiantes y público en general, estas obras documentales tienen el potencial de estimular la capacidad intelectual, investigativa, comunicativa y axiológica de dichos grupos, frente a fenómenos complejos que demandan miradas multi e interdisciplinarias para su entendimiento.

Esta línea de trabajo documental de la VRIP se enriquece, potencia y adquiere trascendencia a partir de las vinculaciones. Por eso, celebramos las alianzas forjadas tanto al interior del Sistema Universitario Landivariano, en diferentes niveles, como fuera de este. En el primer caso, especialmente con la Vicerrectoría Académica (VRAC) y sus unidades facultativas, la Vicerrectoría de Identidad Universitaria (VRIU) y con las unidades responsables de las cátedras universitarias especializadas. En el segundo caso, con la comunidad académica en general y la diversidad de actores situados en el terreno, aquellos que son interlocutores imprescindibles, portadores de creencias, prácticas y saberes ancestrales y milenarios que enriquecen el proceso investigativo. A juzgar por la calidad y la relevancia intelectual y cultural de nuestras obras, así como por la continuidad en la producción y por su alcance, es lícito afirmar que esta alianza es efectiva.

Confiamos en que la entrega de obras de esta naturaleza abone progresivamente nuestra misión y, al mismo tiempo, su revisión crítica nos retroalimente e impulse hacia mejores estadios de investigación y proyección.

Dr. J. Juventino Gálvez R.
Vicerrector de Investigación y Proyección
Universidad Rafael Landívar

Introducción

I. Motivos y estructura

El presente volumen es parte de una iniciativa de entregas especiales, impulsada por la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP) de la Universidad Rafael Landívar (URL) desde el año 2018, a través de la Unidad de la Revista Eutopía y Producción Editorial, en el marco de las reflexiones y los aportes que en esta casa de estudios se realizaron en torno al Bicentenario de la Independencia del Reino de Guatemala de España¹.

Cuando se lanzó la iniciativa, se planteó como objetivo abonar al conocimiento de la independencia de Guatemala y Centroamérica a partir de un conjunto de escritos críticos que analizaran los hechos y procesos ocurridos, los protagonismos de los actores, los conceptos y las ideas de la época, así como su resignificación a lo largo del tiempo; esto es, una mirada de la independencia que partiera de sus momentos constituyentes, del proceso histórico que devino y de la valoración presente de su significado. Este último sentido marcado hoy por el simbolismo, la globalización y la retirada de una historia estatal nacionalista.

Con este objetivo, se identificaron una serie de ejes que se consideraron relevantes para la comprensión de este suceso², los cuales serían vistos desde una perspectiva diacrónica y sincrónica, y al mismo tiempo crítica, frente a un presente poco esperanzador. Estos ejes fueron definidos como: (1) *el pasado: La historia vieja*; (2) *el proceso: La historia vista en movimiento y construcción*; y (3) *la historia hoy*.

1 Para el efecto, se conformó un comité editorial científico, compuesto por dos académicas y un académico de nuestra universidad: Belinda Ramos Muñoz, licenciada en Ciencia Política y Sociología, con especialización en Estudios Latinoamericanos; estudios de doctorado en Sociedad, Política y Economía de América Latina; directora de la *Revista de investigación y proyección Eutopía* y de la unidad homónima. Leticia González Sandoval, historiadora, con doctorado en Historia por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias Socio Humanistas (Icesh) de la Universidad Rafael Landívar, y Luis Pedro Taracena, historiador por la Universidad Nacional de Costa Rica, e investigador del Icesh.

2 Se identificaron 10 ejes sobre los que articular los estudios o las contribuciones: (1) el hecho/proceso de independencia; (2) los conceptos y las ideas centrales; (3) la independencia vista desde los distintos actores y territorios; (4) la conformación y la transformación del Estado y sus elementos básicos: importancia del sistema educativo en la conformación de identidades nacionales y la ciudadanía; (5) los aspectos rituales, simbólicos, narrativos, arquitectónicos y festividades; (6) la religiosidad y la independencia; (7) las dinámicas territoriales y de poder habidas; (8) el bicentenario de independencia visto desde cada país y desde Centroamérica, como región; y (10) los escritos o comentarios sobre fuentes documentales acerca de la Independencia y el centenario.

Resultado de este ejercicio heurístico y del interés de colegas académicos nacionales e internacionales, historiadores y de otras disciplinas académicas, a finales de 2021 se publicaron los dos primeros volúmenes de la trilogía *Entrega especial Bicentenario de Independencia*, titulados, respectivamente: *El hecho/proceso de independencia. Creación y recreación de la historia* (volumen 1) y *El proceso de independencia. Protagonismos y ausencias* (volumen 2).

El primer volumen³ abarca el largo preámbulo que culminó con la independencia, entre 1821 y 1823, «como acto de búsqueda de autonomía hasta la separación de las repúblicas centroamericanas entre 1838 y 1841»⁴. Como proceso, «se buscó identificar lo emergente social durante el periodo de la independencia»⁵, «visualizar y contextualizar los conceptos e ideas centrales de la época –tales como liberalismo, conservadurismo, ciudadanía, nación, patria, soberanía, libertad, territorio, etc.–»; «si los acontecimientos fueron revoluciones, emancipaciones, separaciones, procesos de autonomía –administrativa y política–, independencias o no», entre otros aspectos⁶.

Para abordar dichas preguntas y tópicos, dicho volumen compila nueve colaboraciones de historiadores que disciernen sobre lo que fue la independencia, sus actores e ideas de la época, sus causas generadoras y su diferenciación con el resto de América Latina, entre otros aspectos, desde diversos ámbitos: comunitarios, locales, nacionales y regional⁷.

3 Disponible en <http://recursosbiblio.url.edu.gt/CParens/Revista/Eutopia/Numeros/E1/>

4 Belinda Ramos, Leticia González y Luis Pedro Taracena, coords., *Entrega especial Bicentenario, El hecho/proceso de independencia: Creación y recreación de la historia*, vol. 1 (Guatemala: Editorial Cara Parens, 2021), <http://recursosbiblio.url.edu.gt/CParens/Revista/Eutopia/Numeros/E1/>

5 *ibid.*

6 *ibid.*

7 Los trabajos compilados son los siguientes: Manuel Chust Calero «Las revoluciones de independencia iberoamericanas: De la tesis tradicional a las tesis hegemónicas», en Ramos, González y Taracena, coords., *Entrega especial Bicentenario*, volumen 1, 1-24; David Díaz Arias, «La independencia centroamericana y el futuro, 1821-2021», en *ibid.*, 25-38; Francisco Rodolfo González Galeotti, «Y procuremos a que no se interrumpa la antigua y buena correspondencia. Comercio entre Nueva España y Guatemala (1810-1823)», en *ibid.*, 39-60; Horacio Cabezas Carcache, «Sublevación de Granada (Nicaragua) y su incidencia en la Conjura de Belem», en *ibid.*, 61-73; Sajid Alfredo Herrera Mena, «Las otras declaraciones de independencia: La proclamación de Teotepeque en la Intendencia de San Salvador», en *ibid.*, 75-104; Víctor Hugo Acuña Ortega, «José Cecilio del Valle y el futuro centro del mundo», en *ibid.*, 105-120; Luis Pedro Taracena Arriola, «La República federal: fin del acontecimiento independiente», en *ibid.*, 121-140; Brian Connaughton «Guatemala: del proyecto centroamericano a las realidades locales. ¿Una lógica del poder político?», en *ibid.* 141-164; y Edgar Octavio Linares Valencia, «Historia y análisis del Acta de Independencia de Guatemala», en *ibid.* 165-176.

El segundo volumen engloba diferentes estudios sobre los actores sociales y sus visiones, presentes y/o ausentes, durante el proceso de independencia, que la historiografía tradicional –salvo excepciones– invisibilizó, tales son las comunidades y pueblos originarios, las mujeres, las poblaciones afrodescendientes y mestiza⁸. Además, se incluyen dos escritos que se sitúan en las décadas del centenario de la independencia, uno relativo a los festejos en 1921 y su significado histórico, otro sobre el sistema educativo en las primeras décadas del siglo XX⁹, y un trabajo sobre las ideas de «nación», «nacionalismo» y «educación cívica»¹⁰.

El presente volumen, titulado *200 años después, mirando hacia el futuro*, se concibió como una compilación de aportes que abordaran o reflexionaran en torno a la independencia en su bicentenario desde el presente (*presente/pasado*); un presente que se inserta ya en un mundo altamente globalizado, en el que han surgido también nuevos sujetos e identidades diversas, nuevas dinámicas y problemáticas locales y globales, como las derivadas del cambio climático o de la tercera revolución tecnológica, mientras que se mantienen o se agudizan viejas problemáticas estructurales, propias de la configuración o proyecto nacional-estatal decimonónico, y otras incluso de más viejo cuño, de origen colonial. Todo esto, en un contexto de crisis sistémica que se agudiza en diversos campos, como el de la salud, en medio de la pandemia mundial de la COVID-19.

Asimismo, en la concepción inicial de este volumen, se buscó pensar en el *presente/futuro*, en una especie de prognosis propositiva para los siguientes 200

8 Belinda Ramos, Leticia González y Luis Pedro Taracena, coords., *Entrega especial Bicentenario. El proceso de independencia: Protagonismos y ausencias*, vol. 2 (Guatemala: Editorial Cara Parens, 2021), <http://recursosbiblio.url.edu.gt/CParens/Revista/Eutopia/Numeros/E1/>

Los autores y artículos sobre actores, en este segundo volumen, son: Coralia Gutiérrez Álvarez, «Historiografía de los movimientos sociales en las independencias. Los pueblos indígenas en el Reino de Guatemala»; Beatriz Palomo, «Los afrodescendientes y su visión de “Libertad” en la Independencia de 1821»; Brianna Leavitt-Alcántara, «Mujeres trabajadoras, conservadurismo e Iglesia católica en Guatemala del siglo XIX»; Catherine Komisaruk, «Tratamiento legal del matrimonio, concubinato y manutención de los hijos en la era de la independencia de Guatemala»; Diego Vásquez Monterroso, «Trayectorias diferentes pero entrelazadas: ejemplos de organización social y cultural mayas entre 1750 y 1850»; y Alejandro M. Flores Aguilar, «Entre Ilom y el Bicentenario».

9 Son los trabajos de José Domingo Carrillo Padilla, «Forjando patria: la prensa y las fiestas del Centenario de la Independencia en Guatemala, 1921», en *ibid.*, 103-123; y Leticia González, «La diferenciación urbano-rural en la implementación del sistema educativo en Guatemala: una aproximación a las primeras tres décadas del siglo XX», en *ibid.*, 125-140.

10 Néstor Vélez Catalán, «Guatemala Bicentaria. Idea de nación, nacionalismo y educación cívica en la Historia», en *Entrega especial Bicentenario*, volumen 2, 161-178.

años, mirándonos como la sociedad que quiere ser a través de un recorrido crítico del presente/pasado.

II. Abordajes de los y las autoras

Este volumen recoge siete contribuciones que abordan distintas problemáticas relativas a la situación actual que vive el país.

El primer trabajo, titulado «Enseñanza de la historia en y sobre Guatemala y el bicentenario. Algunas reflexiones», de Gustavo Palma Murga, ofrece, desde el estructuralismo histórico, una reflexión y crítica al «papel atribuido a la Historia (...) como ciencia y área de enseñanza, en la conformación de un proyecto de nación orientador de las relaciones sociales dentro del actual Estado guatemalteco»¹¹. A lo largo de su exposición, el autor hace una crítica general a los discursos historiográficos generados por los intelectuales orgánicos en diferentes momentos del desarrollo histórico del país, los que – desde su perspectiva– «han sido útiles para sustentar el desenvolvimiento y la imposición de determinados argumentos ideológicos que, además, han sido soportes centrales del sistema político y económico dominante»¹². Estos se posicionan –conforme al autor– como «‘verdades sociales’ útiles para los grupos políticos y económicos hegemónicos»¹³, y se transmiten o «se les trasladan mediante mecanismos como la educación, la ritualidad simbólica, las efemérides, etc.»¹⁴.

El autor pone énfasis, en particular, en la educación y la enseñanza de la historia, donde siguen siendo predominantes elementos simbólicos como la vía preferida «para fomentar determinada forma (*la única*) para entender la patria, la historia, la nación, la identidad nacional». Asimismo, hace una crítica a aspectos específicos tales como las temporalidades y criterios políticos e ideológicos que «las lecturas históricas hegemónicas», «*estéticas y estetizantes*»¹⁵

11 Gustavo Palma Murga, «Enseñanza de la historia en y sobre Guatemala y el bicentenario. Algunas reflexiones», en *Entrega especial Bicentenario. 200 años después: Mirando hacia el futuro*, vol. 3, coordinado por Belinda Ramos, Leticia González y Luis Pedro Taracena (Guatemala: Editorial Cara Parens), 5.

12 Palma Murga, «Enseñanza de la historia», 10.

13 *ibid.*, 11.

14 *ibid.*

15 *ibid.*, 7.

establecieron para estructurar la periodización de la historia de Guatemala con ausencias y discontinuidades «inconexas con una determinada totalidad histórica y social»¹⁶, no ajustadas «a parámetros básicos de rigor científico»¹⁷.

Frente a esta creación/recreación de la historia oficial y que predominantemente se regenera en los diversos ámbitos de la vida social e institucional del país, Gustavo Palma Murga propone un enfoque histórico estructural más complejo, en el que el proceso discursivo histórico esté articulado «con elementos relacionados con las estructuras sociales y económicas existentes en cada momento, época o etapa abordada», entramado que debe integrarse, además, «en un análisis que destaque las relevancias que establecen las escalas global, nacional y local, existentes en toda sociedad»¹⁸.

El segundo escrito que se publica en este volumen es de Byron Morales Dardón, y lleva por título «Acuerdos de Paz y creación democrática». El mismo resalta la importancia de «recuperar el debate sobre el sentido profundo de los acuerdos [de Paz], retomar la discusión sobre la participación ciudadana en el espacio público y el acercamiento de la política a lo social»¹⁹; esto, con miras a la democratización de las relaciones sociales en tiempos de «descomposición institucional»²⁰, y «de incertidumbre y regresión autoritaria»²¹ como los que se viven en la actualidad.

Conforme al autor, «Los Acuerdos de Paz despejaron una oportunidad política para dar sentido y profundidad a la democratización del país. Su concepción y orientación reconoció en la participación y la senda democrática, la salida a las causas de la guerra»²². No obstante, plantea que a lo largo del recorrido de estos últimos veinte años se ha dado, en gran medida por la falta de apoyo político y limitaciones presupuestarias, una «pérdida de integralidad y la desfiguración de sus propósitos profundos»²³. «El freno a las reformas planteadas y al cambio político democrático fue el sendero seguido por poderosas fuerzas que se

16 *ibid.*, 6.

17 *ibid.*

18 *ibid.*, 7.

19 Byron S. Morales Dardón, «Acuerdos de Paz y creación democrática», en *Entrega especial Bicentenario*, 3: 19.

20 *ibid.*, 20.

21 *ibid.*, 19.

22 *ibid.*, 33.

23 *ibid.*, 24.

sirven de un Estado improvisado y volátil desde sus inicios independientes, que logra que perviva hasta la actualidad una república autoritaria, violenta, con una institucionalidad formal frágil y un Estado de derecho precarizado en forma deliberada y extrema»²⁴.

Sin embargo, para el autor, las luchas de los movimientos sociales recuperan hoy, en sus acciones, el contenido y alcances de los Acuerdos de Paz y reafirman su vigencia, aunque con necesarias actualizaciones de los ámbitos que abarcan. «La noción de democracia de los Acuerdos de Paz valora y promueve el espacio público de la participación, reconoce la importancia del conflicto de ideas e intereses y aprecia como necesaria su confrontación para que la democracia opere e incluya, más allá de su proclama formal. El desacuerdo en el diálogo y el debate de las ideas es fundamental para la creación de cauces de solución a problemas cruciales, el avance de la justicia social y el progreso»²⁵.

El tercer artículo que publicamos en este volumen se titula «Guatemala: De las Cortes de Cádiz al bicentenario. El Estado inconcluso y la institucionalidad dual», de J. Fernando Valdez (†). El mismo aborda, desde el enfoque neoinstitucionalista, el «tiempo largo», la multidisciplinariedad y varios conceptos auxiliares –«ruta dependiente», «rendimientos crecientes», y «dualidad institucional», entre otros– la problemática del poder de regeneración de la institucionalidad estatal, entendida como la «capacidad del modelo de procesar y diluir amenazas a la estructura del poder que sustenta el atraso»²⁶.

El punto de partida y preocupación fundamental del autor es la de la profunda crisis política, ambiental y social que vive el país, la captura del Estado y la corrupción sistemática, como características de «un Estado inconcluso, monocultural que no representa a la diversidad de la nación»²⁷, forjado históricamente por una dualidad institucional, donde se ha dado la connivencia de las reglas formales e informales, ilegales/legales, en la que ha predominado la institucionalidad formal/informal ilegal. Para el efecto, el autor pone diversos ejemplos históricos de dualidad institucional, como el de los «cabildos

24 *ibid.*, 33.

25 *ibid.*, 33-34.

26 J. Fernando Valdez (†), «Guatemala: De las Cortes de Cádiz al bicentenario. El Estado inconcluso y la institucionalidad dual», en *Entrega especial Bicentenario*, 3: 40.

27 *ibid.*, 61.

de indios» en el siglo XVI, con los que se inicia la política de «administración indiana de las dos Repúblicas» –la de españoles y la de indios–, el caso del contrabando en el Caribe y la zona del Polochic, el de la apropiación de los recursos financieros de los pueblos indígenas por la Real Hacienda y el del aguardiente y los monopolios, para la época colonial; y se remite a diversos hechos históricos de connivencia entre los poderes económicos en la búsqueda de una explicación plausible de «la larga duración» a la situación actual de corrupción y captura del Estado que acontece.

El cuarto trabajo que publicamos en esta compilación es el de Luis Alberto Padilla, y lleva por título «Derechos humanos, democracia participativa y *buen vivir*». Desde la teoría crítica y decolonial²⁸, el autor plantea en este ensayo que los derechos humanos –económicos, sociales y culturales, incluidos los colectivos–, constituyen la base mínima de justicia social para asegurar el «buen vivir», concepto que implica una relación armoniosa con la naturaleza de carácter biocéntrico, propio de los pueblos originarios. Sin embargo, plantea que para alcanzar la justicia social se requiere de «un proyecto civilizatorio que permita la emancipación del capitalismo neoliberal, del neocolonialismo y del racismo»²⁹. Propone, asimismo, la radicalización («profundización») de la democracia, que, en sintonía con las prácticas en las comunidades indígenas, debe ir más allá de la democracia representativa, para hacerla participativa o comunitaria³⁰.

Ursula Roldán Andrade, en su trabajo titulado «La soberanía actualizada y en disputa para el siglo XXI», contemporiza y problematiza sobre la vigencia actual del concepto rousseauiano de soberanía, tomando como referencia las propuestas y prácticas surgidas desde los movimientos sociales y las organizaciones de los pueblos originarios, tales como son las de: la soberanía alimentaria, la defensa del territorio, la propuesta de Estado plurinacional y las prácticas de ciudadanía transnacional que realizan los sujetos migrantes «al rechazar las condiciones de los Estados nacionales, además de transgredir sus fronteras»³¹. Desde la perspectiva de la autora «una soberanía que radica

28 El autor tiene como referentes a diversos trabajos de: Jürgen Habermas, Enrique Dussell, Boaventura de Sousa Santos, Adela Cortina, Silvia Rivera Cusicanqui y Gladys Tzul.

29 Luis Alberto Padilla, «Derechos humanos, democracia participativa y *buen vivir*», en *Entrega especial Bicentenario*, 3: 67.

30 *ibid.*, 68.

31 Ursula Roldán Andrade, «La soberanía actualizada y en disputa para el siglo XXI», en *Entrega especial Bicentenario*, 3: 95.

en el pueblo en Guatemala ha sido siempre limitada y restringida por el hecho histórico fundamental de dejar fuera en la conformación del Estado a los pueblos indígenas»³². Además, conforme a la autora «permite enlazar esta afirmación con otro tema referido a la consideración de “pueblo” en el presente y futuro, que se erige bajo identidades redefinidas, como aquellas que establecen cuatro pueblos (maya, garífuna, xinka y ladino/mestizo), las mujeres (en plural por ser distintas), los migrantes-extranjeros, y la población LGBTIQ+ (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales, *queer* y más)»³³. La autora presta especial atención a las «ciudadanías transnacionales» ejercidas por los migrantes, como otras formas de ejercer la soberanía³⁴.

Se incorporan en este volumen dos aportes analíticos específicos relativos a la situación de las juventudes y al sistema de salud en el país. En concreto, Eric Coyoy Echeverría, en su trabajo «Guatemala: El desafío de la generación de empleo en un país de jóvenes», analiza las características sociodemográficas y económicas de los y las jóvenes en el bicentenario de independencia, con enfoque en el empleo. El autor se centra en los beneficios teóricos de una pirámide poblacional mayoritariamente joven, y específicamente en el bono demográfico, pero que en la práctica –conforme a su argumentación– no es aprovechado por la falta de acceso de los jóvenes a la educación –en especial secundaria y universitaria– y al mercado laboral. Esta escasa participación de las y los jóvenes en el mercado laboral afecta sobre todo a las mujeres que cumplen en gran medida funciones económicas en el trabajo doméstico, lo que comparativamente está muy por encima de los países que clasifican en el rango de ingreso medio alto, como es el caso de Guatemala³⁵.

A partir de estos resultados analíticos del mercado laboral, vinculados a la generación de ingresos y el acceso a la educación, el autor propone: la necesidad de ampliar la oferta educativa en los niveles básico, diversificado y en el nivel de técnico universitario, lo que debe ser acompañado por la reorientación de los contenidos curriculares hacia la formación con calidad para el trabajo³⁶, así

32 Roldán Andrade, «La soberanía actualizada», 99.

33 *ibid.*, 99.

34 *ibid.*, 103 y ss.

35 Erick Coyoy Echeverría, «Guatemala: El desafío de la generación de empleo en un país de jóvenes», *Entrega especial Bicentenario*, 3: 118-119.

36 Coyoy Echeverría, «Guatemala: El desafío de la generación de empleo», 122-123.

como la oferta de financiamiento público y/o privado en condiciones blandas a los jóvenes para su incorporación a la educación superior en regiones donde la universidad estatal no llega. El autor propone, de igual modo, la flexibilidad laboral para la inclusión de jóvenes con bajos niveles educativos (que no estudian ni trabajan), la que puede ser acompañada con la ampliación de la oferta de educación pública y/o privada de bajo costo y programas de becas escolares, con el fin de que puedan tener oportunidades de empleo acorde a su preparación y su disponibilidad de tiempo, especialmente las mujeres que dedican la mayor parte de su tiempo a las tareas domésticas.

Por último, el trabajo colectivo de Orlando Cano, Mario de León y Rubén González, titulado «Cómo lograr un nuevo sistema de salud integral y equitativo» se centra en el sistema de salud de Guatemala. En el mismo los autores hacen un recorrido, especialmente a partir de los Acuerdos de Paz, en el que enfatizan en sus transformaciones y deficiencias históricas, lo que implicó a que su capacidad de atención se viera desbordada aún más en el contexto de la pandemia de la COVID-19, entre otros factores vinculados a su inadecuado manejo.

A partir del diagnóstico del estado del sistema de salud en el país, los autores proponen la necesidad de un nuevo sistema de salud que pueda brindar servicios de atención integral, acorde con las necesidades de la población que atiende y la implementación de procesos que beneficien de manera equitativa y eficiente a la mayoría de la población, especialmente a los sectores más pobres y vulnerables. En esta línea, para este nuevo sistema de salud proponen, en primer término, una política sectorial de recursos humanos que incluya perfiles de competencias, financiamiento, escalas salariales, motivación y beneficios para los trabajadores y las trabajadoras, que contemple además la formación en servicio y la evaluación del desempeño, entre otros elementos³⁷. Los autores plantean, asimismo, una propuesta para un sistema de salud innovador en Guatemala, que, desde su perspectiva, debe empezar por la generación de un proceso de refundación conceptual de la salud pública, fundamentalmente

37 Orlando Cano, Mario de León y Rubén González, «Cómo lograr un nuevo sistema de salud integral y equitativo», en *Entrega especial Bicentenario*, 3: 140.

como un derecho de la población, debe tener como ente rector al Estado y como prioridad la promoción de la salud y la prevención de enfermedades³⁸.

Como se puede inferir, los distintos autores hacen una reflexión y un conjunto de propuestas sobre el pasado/presente/futuro del país. En gran medida, hay coincidencias entre ellos en el peso de la herencia histórica del pasado y en tomar los Acuerdos de Paz como un punto de inflexión histórico, en el que en teoría se debieron resolver, a través de su implementación, varios de los problemas estructurales que causaron el conflicto armado interno, pero que, por el contrario, el país vive una profunda crisis sistémica multidimensional.

Asimismo, los autores refieren a «un sujeto político» que ha venido surgiendo o que es necesario para encauzar el rumbo del país. En esta línea, Gustavo Palma Murga plantea la pertinencia de «reflexionar sobre los escenarios que en el transcurso de los últimos tiempos se han venido desplegando con el propósito de conformar un nuevo sujeto político que esté en la capacidad de asumir los múltiples retos que este país (...) debe enfrentar en un futuro cercano y lejano»³⁹. Desde la perspectiva de Byron Morales, uno de los grandes desafíos a la democratización, la fragmentación y dispersión de las resistencias –como lógica sistema capitalista–, es «la modificación de la correlación de fuerzas y la articulación de sujetos que contribuyan a confirmar que la política, entendida como práctica de lo posible, es viable»⁴⁰. Fernando Valdez, por otra parte, plantea la necesidad de «acuerdos políticos para intentar contener las graves consecuencias que ya vivimos»⁴¹, así como «Hacia adelante (...) otra correlación de fuerzas multisectorial de liberales, conservadores, progresistas, –derechistas o izquierdistas democráticos–, sin más ánimo que convenir en horadar a los poderes de la cooptación, rescatar la Constitución para reformarla en cuanto esto sea políticamente conveniente, [que] se sumen a los que han venido defendiendo el Estado de derecho desde la disputa legal y las protestas sociales, aprovechando los pocos resquicios que sobreviven en el pobre sistema de justicia»⁴².

38 *ibid.*, 140-141.

39 Palma Murga, «Enseñanza de la historia», 4.

40 Morales Dardón, «Acuerdos de Paz», 31-32.

41 Valdez, «Guatemala: De las Cortes de Cádiz al bicentenario», 42.

42 *ibid.*, 63.

Luis Alberto Padilla va más allá, al plantear la necesidad de un sujeto «dirigente, emancipador, que debe ser un colectivo social dentro del cual los pueblos originarios desempeñen un papel fundamental»; de ahí que especifica que la construcción de acuerdos debe basarse «en la acción comunicativa e inspirados por los sistemas comunales de gobierno o democracia comunitaria»⁴³. Ursula Roldán retoma los aportes del pensamiento decolonial, basado en «procesos de acumulación y maduración de demandas» planteadas por actores colectivos y diversos, como son los pueblos indígenas, las mujeres, los pequeños productores, los campesinos y los movimientos sociales, con planteamientos refundacionales a partir de un constitucionalismo intercultural, plurinacional, pluricultural y poscolonial, entre otros, tales como la soberanía alimentaria y, de manera genérica, la propuesta de buen vivir⁴⁴.

A partir de la lectura de las contribuciones que componen este volumen, se puede concluir que, en términos generales, existe entre la intelectualidad y, más ampliamente, en los grupos sociales e individuos de la sociedad guatemalteca, una visión del país, pasado/presente, poco esperanzadora que impide, en gran medida, la imaginación creativa de otro(s) futuro(s) posible(s). Se coincide, no obstante, en que el reto que enfrenta la sociedad guatemalteca es el surgimiento y la articulación de «un sujeto ¿emancipatorio?», compuesto de actores y grupos heterogéneos democráticos, que hagan posible las transformaciones necesarias para darle viabilidad a un país más justo y democrático; para que Guatemala sea la *eutopía* en la que las mayorías sociales, invisibilizadas, discriminadas, excluidas históricamente, –los *nadie* de la historia, parafraseando el poema de Eduardo Galeano–, tengan un lugar para vivir bien y con dignidad. En lo que pareciera que no hay consenso es en ¿quién le pone el cascabel al gato?, esto es, quiénes son los actores con la disposición para articularse y protagonizar las grandes transformaciones refundacionales de la historia y sentar las bases del nuevo Estado, la nueva sociedad, la nueva ecología a las que las mayorías aspiran.

Belinda Ramos Muñoz
Magda Leticia González Sandoval
Luis Pedro Taracena Arriola

Guatemala, septiembre de 2022

43 Padilla, «Derechos humanos, democracia», 67.

44 Roldán Andrade, «La soberanía actualizada», 101.

Enseñanza de la historia en y sobre Guatemala y el bicentenario.

Algunas reflexiones

Gustavo Palma Murga*

Resumen

En la actualidad, tanto en los imaginarios sociales dominantes como en el sistema educativo formal nacional, continúan reproduciéndose conocimientos e ideas sobre la historia que no guardan relación alguna con las actuales discusiones que sobre esta disciplina se continúan dando. Siguen siendo hegemónicas las perspectivas que la entienden de manera bastante estrecha y, por decir lo menos, desactualizada. Se impone un esfuerzo grande, que involucre a toda la diversidad social que caracteriza a la población de este país para revertir tal situación en un campo de conocimiento que es de competencia de todas y todos cuantos vivimos aquí.

Palabras clave: discursos sobre «lo nacional», diversidad social, educación, sujetos políticos, visiones sobre la historia.

Consideraciones iniciales

A finales de diciembre de 1996 se realizó el acto simbólico de la «firma de la paz» en el patio central del ahora llamado Palacio de la Cultura en la ciudad de Guatemala. Con esa ceremonia se cerró, formalmente, un largo y terrible

* Licenciado en Historia por la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala; doctor en Historia por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, Francia.

conflicto armado interno que dejó a Guatemala sumida en lágrimas y dolores aún no superados, pero sobre todo profundamente dividida.

Ese acto protocolario estuvo precedido por la firma de varios acuerdos entre los diferentes gobiernos de la república que desde 1986 se sucedieron hasta 1996 y la comandancia general de los grupos insurgentes aglutinada en la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemala (URNG). Entre esos acuerdos, para efectos de esta reflexión, interesa mencionar el *Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población*¹ (en adelante CEH), y el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* (en adelante Aidipi)². Entre los objetivos centrales del primero estaba la recomendación que se hacía al Estado de Guatemala para que difundiera masiva, amplia y directamente –en especial a través del sistema educativo nacional– los contenidos del informe elaborado por la CEH para que las nuevas generaciones conocieran los terribles hechos ocurridos en el país en las décadas anteriores y, sobre todo, para que ese tipo de atrocidades no se repitiesen en adelante³. Se consideraba que esa posibilidad se aseguraría a partir del conocimiento puntual que tuvieran las nuevas generaciones de ciudadanos y ciudadanas sobre los procesos históricos, en especial los relacionados con el conflicto armado interno, sus causas, antecedentes y desarrollo.

El Aidipi, por otro lado, era importante en la medida en que sugería ciertas acciones destinadas a erradicar la «histórica discriminación» vivida por la población indígena y proponía, como un eje central para tales propósitos, la puesta en marcha de una reforma educativa, que en sus nuevos contenidos curriculares incluyera y explicara esa conflictiva etapa de nuestra historia

1 Suscrito en Noruega el 23 de junio de 1994. Ver *Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Ministerio de Educación, Secretaría de la Paz, Gobierno de Suecia, 1997), 247-51.

2 Suscrito en México el 31 de marzo de 1995. Ver *Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Ministerio de Educación, Secretaría de la Paz, Gobierno de Suecia, 1997), 253-274.

3 CEG, *Guatemala, memoria del silencio* (Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas, 1999). El año anterior la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala publicó otro informe, denominado *Guatemala: Nunca Más* (1998). Se debe destacar que tres días después de que fuera presentado, su promotor, el obispo Juan Gerardi Conedera fue vilmente asesinado.

reciente, sus causas y consecuencias⁴. Un aspecto que considero importante destacar sobre este acuerdo es que en ninguna parte del mismo se alude o menciona el tema del *racismo*, práctica o «forma de ser» de muchos y muchas personas que viven en este territorio llamado Guatemala⁵. Ese concepto fue sustituido por el de «discriminación».

Un objetivo común que une a ambos acuerdos y a sus propuestas y proyectos es la educación, entendida como un activo importante para el «proceso de desarrollo nacional». Los resultados de ese proceso deberían traducirse en los y las estudiantes –la ciudadanía del futuro–, en la apropiación y la puesta en práctica de valores y actitudes –es decir, una ética básica– para actuar satisfactoriamente dentro de la sociedad durante su vida. «Deber ser», además, sustentado en un conocimiento profundo y razonado sobre los procesos históricos y sociales conformadores de la sociedad en la que viven⁶.

Pero para la institucionalidad estatal, las tendencias políticas de moda, las agendas, planes y programas de desarrollo de los sectores empresariales hegemónicos y de ciertas organizaciones sociales relacionadas con cuestiones educativas, los elementos simbólicos, sentimentales, continúan siendo la vía preferida para fomentar determinada forma (la *única*) para entender la patria, la historia, la nación, la identidad nacional. Se trata de una perspectiva amorfa, ideal, conformada a partir de valores ajenos a la realidad y sin un sustento histórico riguroso e incluyente.

4 Cabe mencionar que el proceso de reforma educativa duró bastantes años. Su punto de partida, filosófica y conceptualmente, lo constituyó un documento denominado *Diseño de Reforma Educativa*. *Runuk'ik jun K'ak'á T'ijonik* (1998), propuesto por la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa con el propósito de orientar ese proceso. Luego, en el transcurso del mismo, se publicaron otros documentos normativos generales. Uno de ellos, importante por sus contenidos, fue el llamado *Marco General de la Transformación Curricular* (2003), elaborado por la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

5 Desde esta perspectiva en Guatemala existen sujetos «superiores e inferiores». Los segundos, casi siempre, son identificados con la población de origen maya. Aunque también se consideran social y humanamente inferiores a quienes no se ubican en ciertos «nichos socioeconómicos» dentro de esta sociedad. Actitudes diferenciadoras que, paradójicamente, se ejercen en un país en el que más de la mitad de su población vive en condiciones de pobreza y en donde casi la mitad de sus habitantes se autoidentifican como mayas y/o indígenas.

6 Es importante mencionar que desde hace varios años al Ministerio de Educación se le asignan grandes cantidades de dinero en los presupuestos generales anuales de gastos del Estado. Un alto porcentaje de esos fondos se consume en salarios de burócratas y maestros. Poco es el monto que se destina a gastos de infraestructura y, menos aún, a procesos de mejoramiento cualitativo del proceso educativo; sobre todo, en un país tan complejo en términos educativos y culturales.

Considero que cualquier reflexión sobre la complejidad de la realidad social guatemalteca que tenga como propósito explicarla y que sirva como soporte para resolver sus principales y agudos problemas económicos, políticos y sociales debe partir de un profundo análisis sobre las causas históricas, profundas, que los han generado y que los continúan reproduciendo. Un ejercicio de tal naturaleza debe sustentarse en un examen crítico sobre el desarrollo histórico de país; pero este no debe reducirse a una revisión superficial sobre ciertos momentos del pasado sino, más bien, a un conocimiento serio y profundo sobre el mismo para que sustente las decisiones puntuales a tomar para enfrentar, como sociedad, los desafíos del presente y del futuro de manera eficaz y coherente.

Transcurridos casi 25 años desde que esos acuerdos fueron suscritos y en el contexto de las celebraciones sobre los 200 años de haberse declarado la separación política del antiguo Reino de Guatemala de España, es pertinente reflexionar sobre los escenarios que en el transcurso de los últimos tiempos se han desplegado con el propósito de conformar un nuevo sujeto político que esté en capacidad de asumir los múltiples retos que este país –su patria, su nación– debe enfrentar en un futuro cercano y lejano. Corresponde a las nuevas generaciones identificar y establecer, de manera frontal, nuevas vías y mecanismos para afrontar la complejidad de los procesos que este país encara en el presente, que son una pesada herencia del pasado reciente y lejano.

Además, en las últimas décadas, este país ha estado inmerso en procesos de globalización que hasta ahora nos han resultado desventajosos en términos económicos y sociales. Para revertirlos de manera eficaz y positiva, debemos tener la capacidad y la habilidad para combinar esos inevitables procesos de modernización estructural con las respuestas que demos a la amplia gama de demandas que plantea nuestra sociedad. Cumplir ese requisito básico nos permitirá enfrentar dichas transformaciones de manera exitosa.

Las profundas raíces estructurales de Guatemala se caracterizan por estar entrelazadas por múltiples desigualdades que, en la actualidad, se evidencian en la permanente crisis económica, política y social en la que estamos sumidos. Este escenario requiere soluciones radicales más allá de recetas improvisadas, muchas veces elaborados en laboratorios ajenos y no con base en nuestras

propias características como sociedad. El empobrecimiento económico de grandes porciones de la población, la violencia, la exclusión y el racismo, crecientes y constantes, son la mejor evidencia de la profundidad de nuestros problemas. Por su gravedad requieren de soluciones tajantes y profundas que, en el futuro, evitarán a las próximas generaciones conjurar catástrofes mayores⁷. Los retos que enfrentamos en la actualidad exigen que depongamos intereses sectoriales en función de un propósito colectivo. Nuestras acciones actuales deben sustentarse y desarrollarse con perspectivas de futuro; pero sobre una sólida base de conocimientos que nos expliquen por qué la sociedad en la cual estamos ubicados en el presente es como es.

Las agendas de los grupos económicos y políticos hegemónicos de poder están colmadas de preocupaciones y requerimientos determinados por racionalidades de orden económico y financiero, cada vez más de índole externa. Considero que estas deben reorientarse hacia la construcción de posibilidades que permitan solucionar, en primer lugar, las necesidades cotidianas de la población de este país. Los grupos hegemónicos de poder que gobiernan y definen el sentido de la política y la economía deben, antes que nada, asumir las evidentes carencias que tienen en relación con su conocimiento histórico sobre Guatemala; ignorancia evidenciada en los argumentos y las soluciones que proponen para enfrentar la compleja problemática económica y social del país. Esa carencia de perspectiva histórica les lleva a imponer un «proyecto nacional» deformado y excluyente. Pero también, les limita o impide dimensionar la realidad –dentro de la que ellos también viven– en toda su magnitud.

El conocimiento sobre las trayectorias que como sociedad hemos seguido a lo largo del tiempo es útil y necesario. Permite planificar un futuro común, mejor y –sobre todo– diferente. Debemos reflexionar sobre el papel atribuido a la historia, a su conocimiento, su desarrollo como ciencia y como área de enseñanza, en la conformación de un proyecto de nación orientador de las relaciones sociales dentro del actual Estado guatemalteco. El contexto de las

7 El filósofo alemán Koselleck (1993) plantea que vivimos en el «futuro pasado», en tanto la realidad en la que estamos ubicados es resultado de procesos implementados por generaciones anteriores a la nuestra. Nosotros –las actuales generaciones– estamos construyendo el «presente futuro». Es decir, estamos trazando las rutas por las que deberán transitar las generaciones futuras. Debemos estar profundamente conscientes de que nuestras acciones sociales tendrán profundas repercusiones en las vidas de las siguientes generaciones y de la sociedad en general. Ver en Reinhart Koselleck, *Futuro pasado: Para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 1993).

«rememoraciones patrias» que está en el origen de esta iniciativa es un punto de partida que debe permitirnos establecer algunas bases articuladoras de un nuevo proyecto de nación incluyente y que refleje a la totalidad y complejidad de una sociedad que, como la guatemalteca, es esencialmente múltiple, diversa y, sobre todo, cambiante.

Algunos rasgos que estructuran la periodización de la historia en Guatemala

Las lecturas históricas hegemónicas vigentes fueron establecidas en temporalidades y según criterios políticos e ideológicos específicos. Sus artífices las organizaron en varios períodos considerados fundamentales. Responden a estrategias discursivas que justifican ausencias y discontinuidades. Establecen determinadas fórmulas para vincular partes, aspectos o situaciones que de otra manera resultarían inconexas con una determinada totalidad histórica y social. Imponen silencios sobre temas, problemas y sujetos sociales considerados como prescindibles dentro de esos relatos. Son, en suma, ejercicios de construcción discursiva sólidamente sustentados en juicios de valor⁸.

Una periodización de la historia ajustada a parámetros básicos de rigor científico debe sustentarse en ejes o categorías analíticas que estructuren, desarrollen y sugieran explicaciones con lógica narrativa y cronológica, pero también bajo criterios temáticos y problemáticos; y, más aún, con sentido y sustento histórico. Principios estos que pueden ser útiles cuando se ordene y clasifique el material histórico a ser utilizado en el proceso de escritura histórica, como cuando se formulen discursos de esa misma índole.

Considero que los principios organizadores de cualquier proceso discursivo histórico deben estar articulados con elementos relacionados con las estructuras sociales y económicas existentes en cada momento, época o etapa abordada; sin que por ello se dejen fuera los contextos dentro de los que se produjeron

8 En el transcurso de la primera mitad del siglo XX, el abogado José Antonio Villacorta sistematizó sus reflexiones históricas y las condensó en varios textos denominados *Historia Prehispánica* (1938), *Historia Colonial* (1948) e *Historia de la República de Guatemala* (1960). Esta es, en general, la periodización aún vigente en el sistema educativo formal; pero, más importante aún, la que articula los imaginarios sociales de quienes han transitado por esos procesos de socialización educativa. Además, esas obras fueron trasladadas a folletines de uso escolar y utilizadas durante años en el sistema educativo nacional.

cambios, reacomodos o reajustes sociales, políticos, económicos, etcétera. Este entramado, además, debe integrarse en un análisis que destaque las relevancias que establecen las escalas global, nacional y local, existentes en toda sociedad. Si mediante las temporalidades que integran las periodizaciones se busca otorgar sentido y coherencia al orden asignado a los hechos históricos que estas incluyen, las mismas pueden contener variables aglutinadoras de conjuntos o grupos de hechos históricos, inscritos dentro de determinados procesos.

Varios rasgos caracterizan las lecturas históricas contenidas en las periodizaciones oficiales. Uno de ellos, quizás el más importante, es que la idea de proceso está ausente de las mismas. Los «hechos memorables» que las estructuran fueron posibles gracias a la acción energética e inmediata de un líder o de un reducido grupo de personas. No hay lugar para consideraciones sobre la innegable e inevitable gestación de tramas sociales, económicas, políticas y culturales moldeadoras de itinerarios que, paulatinamente, incidieron en los mecanismos de funcionamiento social, cuyos rasgos constitutivos básicos no desaparecen de un día para otro. La complejidad de los procesos de transición económica, política y social es suplantada por la exaltación de fechas, como si se tratase de actos de prestidigitación mediante los cuales un mago hace desaparecer –y reaparecer– objetos, animales o personas en un escenario.

Se atribuye el reconocimiento y los méritos de esos *súbitos cambios históricos* a reducidos grupos de *grandes hombres*; los *padres de la patria*, los *prohombres*. Es una arbitraria atribución de méritos sustentada en la idea de que solo ellos tenían –y siguen teniendo– la capacidad para impulsar y empujar a la sociedad en una determinada dirección. De manera que los procesos históricos, en tanto acontecimientos promovidos bajo tales circunstancias y perspectivas, han sido posibles gracias a esos sujetos extraordinarios. El resto de la sociedad debe aprender, memorizar, celebrar, contemplar y venerar; pero no preguntar ni problematizar, por ejemplo, por qué a esos grupos se atribuyen funciones que son de competencia social.

Otro rasgo que caracteriza a las periodizaciones oficiales es que se trata de *lecturas estéticas y estetizantes* que, con bastante éxito, son impuestas en los imaginarios sociales dominantes. Son lecturas homogéneas, únicas, épicas, sobre la historia, su función y su significado social. Como si se tratara de la

primera visita que hace una persona a un museo, la historia que se enseña y se repite en el sistema educativo en este país se asemeja al recorrido que se hace por sus galerías. En estas se exhiben fechas, nombres de personajes, lugares de batallas, grandes acontecimientos, ornamentados, dispuestos de la manera más pintoresca y agradable posible. Los ciclos formales, primario y secundario, dentro del sistema educativo, constituyen el momento privilegiado para realizar esa «visita». Se ingresa, gustan y se admiran unas obras más que otras. Los maestros-guía insisten en poner atención, por ejemplo, a la grandeza arquitectónica maya, a la majestuosidad de la ciudad colonial, a las evidencias del progreso material local a partir de la incidencia del desarrollo técnico europeo, etc., etc. Nunca, o casi nunca –parafraseando el poema de Brecht– se alude a los hombres y las mujeres que, en su cotidianeidad, hicieron posible tal supuesta majestuosidad.

Y como ocurre muchas veces, luego de haber concluido ese periplo es probable que poco tiempo después el recuerdo sobre lo visto sea escaso, borroso o, incluso, nulo. Además de que en ese museo no se exhiben los aspectos de la sociedad que los promotores de esas perspectivas consideran disonantes con las visiones generalizadoras y generalizantes que allí se difunden sobre la historia. No se demerita la supuesta estética narrativa implícita en esas lecturas oficiales a partir de la incorporación de rostros y relatos de hombres y mujeres cuyas voces cuestionan esas lecturas hegemónicas *nacionales*. Más bien, les interesa que se ignore –sepultar– el hecho de que nuestra sociedad es múltiple, diversa, compleja y conflictiva.

El «centralismo historiográfico» que caracteriza al relato histórico oficial se acentúa a partir de no abordar las particularidades y especificidades que caracterizan los procesos sociales, económicos, políticos, culturales de y en espacios regionales y locales. Este es otro rasgo característico de las lecturas históricas oficiales. No se da cuenta sobre los espacios y las relaciones sociales marcadas y caracterizadas por contradicciones y conflictos específicos, y que están vinculados con «totalidades» que han sido centrales en la construcción de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, una amplia gama de sujetos sociales, aconteceres, coyunturas, estructuras, sentires, valores, formas de ser, desaparecen en aras de la estética unificadora del *retablo nacional*. Además, en esa perspectiva centralizadora a la ciudad capital se le atribuye la dimensión de la *nación*, en tanto eje estructurador único de esas propuestas y relatos centralizadores.

Es igualmente recurrente –un rasgo más– el planteamiento o perspectiva sobre que *la sociedad guatemalteca opera de manera binaria, bipolar*. Se reitera la idea de que en este país han siempre existido los *buenos* y los *malos*, los *bárbaros* y los *civilizados*, los *liberales* y los *conservadores*, los *comunistas* y los *anticomunistas*. Por consiguiente, la complejidad de los procesos y las interacciones sociales que caracterizan a la sociedad es reducida a polaridades, además, calificadas moralmente. Aunque, detrás de esos binarismos simplificadores se esconden y/o ignoran deliberadamente las diversas tramas que han mediado en la constitución de esos momentos, actores y resultados. Esa perspectiva bipolar da lugar a un simplismo que oculta y deforma cualquier lectura o interpretación sobre la complejidad social⁹. Además, se ocultan otros binarismos, que sí son representativos de la complejidad que caracteriza a nuestra sociedad, tales como el de *población empobrecida* y *población enriquecida*, el de *inclusión* y *exclusión*, entre otros más.

Una característica más de las periodizaciones oficiales vigentes es su marcado interés por *afianzar cierta idea sobre lo nacional*, como el lente único para ver y acercarse a la historia. Se trata de una idea vacía, dado que los principios que la nutren no tienen relación alguna con los análisis sociales complejos y diversos. Más bien, se busca que esa multiplicidad de factores y elementos de análisis sea sustituida por el apelativo *nacional*. En estas lecturas se asume la totalidad de la sociedad y del territorio como unidad granítica. La heterogeneidad y la multiplicidad de sujetos y grupos sociales, como de los procesos sociales concomitantes que se generan en esas diversas escalas sociales y territoriales no tienen un lugar en esos *relatos nacionales*. Menos aún las desigualdades y

9 Adolfo Bonilla problematiza las lecturas –aún vigentes– según las cuales la diversidad de ideas, proyectos políticos, grupos y facciones que se conformaron durante el siglo XIX ha sido reducida a las categorías de «liberales» y «serviles» (conservadores). Considera que estas no dan cuenta de las complejidades implícitas en esos contextos histórico-políticos específicos. Añade que tales categorías no son definidas de manera clara. El término «servil» incluso –plantea– oscurece las ideas sobre las que supuestamente pretende dar cuenta. Por otro lado, argumenta que las ideas políticas que operaron en Centroamérica desde la década de 1770 hasta casi mediados del siglo XIX pueden considerarse dentro de una tendencia ilustrada. Propone una división en las siguientes categorías: (i) gobierno despótico ilustrado y (ii) gobierno constitucional ilustrado, subdividido en (a) liberalismo clásico, (b) antiguo republicanismo que, en Centroamérica se transformó en «despotismo elegido»; (c) republicanismo mezclado; (d) republicanismo moderno, y (e) federalismo. Clasificación que –plantea el autor–, no excluye que se haya registrado la presencia de principios de unas en otras. Ver Adolfo Bonilla Bonilla, «The Central American Enlightenment, 1770-1839. An Interpretation of Political Ideas and Political History» (tesis doctoral, Universidad de Manchester, 1996).

las contradicciones que, históricamente, han constituido y colocado a diversos grupos humanos y sus territorios en posiciones diferentes, distintas, desiguales.

La vigencia de los discursos historiográficos formulados en el siglo XIX

Considero que cualquier discurso historiográfico es importante siempre y cuando aporte conocimientos útiles, serios, sólidos, rigurosos que, entre otros propósitos, sustenten lecturas históricas que permitan fortalecer una identidad nacional, dinámica, amplia, incluyente. Saberes que, además, deben ser accesibles a toda la sociedad; reto que supone eficaces mecanismos de socialización y –cuando sea indispensable– de una adecuada mediación pedagógica.

Es importante tener presente que en países donde la exclusión social y económica es alta y persistente, como el caso de Guatemala, se viven dos escenarios en relación con este asunto: por un lado, el de los discursos estructurados desde el poder pero que no interesan; pero tampoco interesan aquellos que proponen lecturas críticas sobre los procesos históricos. Este segundo escenario resulta de la persistencia de discursos que insisten en el nulo valor e importancia del conocimiento histórico, sea este crítico o no. Una derivación negativa de ese escenario es que las narrativas sustentadoras de la identidad nacional se reducen a cuestiones puntuales, anecdóticas, rituales. El «conocimiento letrado» es sustituido por ritos y conmemoraciones.

En términos generales, los discursos historiográficos generados por intelectuales orgánicos en diferentes momentos del proceso de desarrollo histórico del país han sido útiles para sustentar el desenvolvimiento y la imposición de determinados argumentos ideológicos que, además, han sido soportes centrales del sistema político y económico dominante¹⁰. Esos discursos historiográficos

10 Tal el caso de Alejandro Marure (1844, 1877-1878), Manuel Montúfar y Coronado (1934), Francisco de Paula García Peláez (1944), Antonio Batres Jáuregui (1894), José Milla y Vidaurre (1976), Lorenzo Montúfar (1878-1887), etc. Casi todos fueron escritos a solicitud de autoridades gubernativas de turno; es decir, fueron «obras por encargo». Estos autores plantearon que la reconstitución del pasado debía ser una actividad neutra, imparcial, objetiva. Aún en la actualidad existen instancias y sujetos que se autoproclaman observantes fieles de tales principios. Considero que es difícil ser imparcial, neutral u objetivo. Esos atributos, si fueran posibles, ubicarían a sus portadores fuera del mundo de los comunes mortales, como lo somos todos. Considero que cualquier historiador debe ser, antes que todo, crítico y riguroso en sus análisis, pero también debe estar consciente del «lugar que ocupa» en la sociedad.

han generado y posicionado «verdades sociales» útiles para los grupos políticos y económicos hegemónicos, puesto que han confirmado y reafirmado determinadas situaciones y escenarios sociales¹¹. Asimismo, han sido utilizados para promover el rechazo social hacia ciertos momentos o aspectos del pasado colectivo; por ejemplo: cuando la sociedad ha buscado promover o exigir cambios y/o transformaciones generales. De manera que, conscientemente o no, la sociedad ha asumido a veces incluso como «verdades absolutas» ciertas lecturas y perspectivas que sobre el pasado se le trasladan, mediante mecanismos como la educación, la ritualidad simbólica, las efemérides, etc. En sociedades como la guatemalteca, ese conocimiento continúa siendo dictado, estructurado y conformado a la medida y en función de los intereses de los grupos políticos y económicos que detentan la hegemonía. Son discursos sustentados en rituales y simbología patria.

Las preocupaciones, o su ausencia, sobre los contenidos y las formas en que están estructurados los discursos historiográficos dominantes se relacionan con las características, percepciones y lecturas que los grupos políticos y económicos hegemónicos de poder han establecido e impuesto a la historia. Es importante destacar, por un lado, que el conocimiento histórico «no sirve, no es útil»; posicionamiento bastante generalizado a nivel social general, que se explica a partir de la ignorancia que estos grupos hegemónicos tienen sobre el conocimiento histórico, sus procesos y complejidades. Siendo este un conocimiento importante, imposible de ignorar, se le ha reducido a aspectos simbólicos, de efemérides, de celebraciones puntuales; al aprendizaje y la memorización de fechas y nombres. Pero nada más.

Cuando se plantean otras lecturas diferentes sobre los procesos históricos, críticas y sustentadas con rigor, son ignoradas o, peor aún, calificadas peyorativamente. Se las «ideologiza». Este escenario explica por qué la historia,

11 En Guatemala es aceptado que una persona que ha transitado por el sistema educativo universitario genere discursos historiográficos, aunque no se haya formado necesariamente como historiador o historiadora. La carrera universitaria de historiador fue creada apenas a mediados del siglo XX, por lo que hasta entonces el país no contaba con profesionales formados de manera específica en esa disciplina. No obstante, desde mucho antes, casi desde el momento de la invasión europea a estas tierras y en adelante, algunos sujetos sistematizaron sus perspectivas y experiencias personales en y sobre estas tierras, dando lugar a obras ahora conocidas como «crónicas». En general, estas tratan sobre eventos e instituciones relacionadas con los siglos de dominación colonial hispana. Con posterioridad, en el transcurso del siglo XIX, surgieron y se fortalecieron trabajos relacionados con ciertos desarrollos históricos previos, aunque desde determinadas perspectivas políticas.

en tanto conocimiento sobre nuestra sociedad, pero también como disciplina científica específica, es asumida por casi todo el conjunto social como narración de hechos memorables, producto de la acción de grandes personajes; no como estudio, explicación y/o interpretación del pasado en función del presente. O, más aún, como indagación sobre el presente a partir de procesos que se han conformado en el transcurso del tiempo. El resultado de esos discursos historiográficos dominantes eminentemente narrativos, descriptivos, exaltadores de instituciones, acontecimientos y «grandes personajes» es que la sociedad se asume como un sujeto pasivo.

Los procesos políticos y sociales ocurridos antes, durante y después de la separación política de España, por ejemplo, fueron promovidos por reducidos grupos políticos y económicos hegemónicos de poder, que generaron una importante recomposición social evidenciada en una abierta lucha ideológica, política y también militar que hizo necesaria la generación de nuevos discursos historiográficos. En algunos de estos se enfatizó en lo negativo de la influencia religiosa, óptica desde la cual se sacralizó ciertas interpretaciones como únicas y se promovió un modelo político descentralizado; mientras que en otros se propuso un modelo político y de sociedad estamental que mantendría las diferencias y los privilegios sociales y económicos prevaletes¹². Estas pugnas militares y enfrentamientos discursivos marcaron el desarrollo político de la región y del país durante el resto del siglo XIX.

Una característica común de la producción histórica generada durante el siglo XIX es la importancia que se atribuye a la presencia y el desarrollo de instituciones que evidenciaban que el progreso estaba marcando la vida del país durante las temporalidades abordadas. Por ejemplo, la implantación de la república, en tanto modalidad de organización del gobierno político, es presentada como testimonio elocuente de la modernización de la institucionalidad política local.

Para los autores de obras con contenido histórico escritas en el transcurso del siglo XIX, los procesos históricos sobre los que dan cuenta resultaron de la

12 De hecho, la taxonomía vigente para referirse a esa complejidad de grupos y tendencias políticas y económicas se reduce a la bipolaridad entre «liberales y conservadores»; simplificación que ha supuesto que la complejidad política y social que marcó esa temporalidad sea minusvalorada u ocultada, sobre todo en aras de discursos políticos que evidencian la poca importancia que se atribuye a la diversidad de procesos que marcaron esos años. Además, esos conceptos reductores de la complejidad política, económica y social existente durante esos años fueron acuñados hasta finales del siglo XIX.

lucha entre viejas y nuevas instituciones; pero, sobre todo, de los esfuerzos de reducidos grupos de hombres –nunca de mujeres– que promovieron esos cambios y generaron nuevas instituciones. Ese tipo de planteamientos han dado lugar a que, aún en la actualidad, se considere que las instituciones y los *grandes hombres* son los sujetos únicos de la historia.

Además, esas varias obras fueron consideradas por sus autores como la «verdadera y última versión de la historia nacional». Su propósito era, además de legitimar el orden social existente –según los momentos en que fueron escritas–, evidenciar ante la posteridad la nulidad de los regímenes políticos anteriores; y, por consiguiente, lo ineludible de los cambios y las reformas referidas en esos trabajos¹³.

Cuando se mencionan a los integrantes de los llamados «grupos subalternos» (campesinos, indígenas, personas de origen africano y mestizos) se hace con el fin de exaltar el carácter filantrópico y cristiano de las conductas de los sectores dominantes para con esos grupos; pero, también, para mostrarlos como grupos aferrados a prácticas sociales desfasadas de la «modernidad», tal y como esta se entendía en esos momentos. En todo caso, quedaba evidenciado el paternalismo y el racismo que sustentaba sus miradas sobre esos importantes y numerosos grupos de población.

Llama la atención el profundo silencio que todas esas obras observan sobre la existencia y el funcionamiento de mecanismos de explotación y expoliación aplicados a los integrantes (hombres y mujeres) de las comunidades campesinas e indígenas durante los momentos históricos en ellas abordados. Silencios que se explicarían como resultado del afán legitimador que, como portadores de la modernidad y el progreso, se atribuían esos sectores hegemónicos en cada período o etapa política. A pesar de tan evidentes ausencias y silencios, esas perspectivas históricas continúan sustentando la visión que el Estado guatemalteco tiene sobre sí mismo y sobre el resto de la sociedad, y aún se reproducen para legitimar esa pesada herencia que nos legó el siglo XIX y los anteriores en toda su magnitud y consecuencias.

13 Lorenzo Montúfar (1878-1887), en su *Reseña histórica de Centroamérica*, 7 tomos, es el mejor ejemplo que ilustra esa afirmación sobre esa peculiar forma de entender la historia como narración.

El propósito central asignado por los grupos políticos y económicos de poder hegemónico a la producción historiográfica –en especial a la del siglo XIX– ha sido configurar, pero sobre todo sustentar un imaginario social «nacional» estructurado a partir de grandes sucesos y personajes, recuperador y recreador de un pasado marcado por acontecimientos extraordinarios. Esa temporalidad proyecta lecciones ejemplares que contribuyen a la consolidación de una determinada identidad nacional. Pero, más aún, a una idea y modalidad de nación acorde con esas perspectivas e intereses. Esos intelectuales fueron, y continúan siéndolo, constructores ideológico-políticos que buscaban garantizar y perpetuar el ejercicio de dominación por parte de minorías elitistas.

No debemos olvidar, tampoco, que las perspectivas teóricas y metodológicas –al igual que el trabajo concreto del historiador– siempre han estado fuertemente orientados por los niveles de desarrollo sociocultural propios de la época en que se produjeron. Esos condicionamientos se reflejan y proyectan en la manera en cómo aborda los temas que investiga, la periodización que utiliza, el manejo y la crítica de fuentes que aplica, entre otros aspectos.

Por otra parte, no hay que dejar de considerar que la matriz social, intelectual y política dentro de la cual se gestaron esos discursos historiográficos fue el positivismo. Para este, el desarrollo científico era una importante premisa que permitiría alcanzar un mundo, una sociedad basados en el progreso, el orden y la razón. Tales planteamientos generaron valoraciones sobre las sociedades y sus respectivos desarrollos culturales, catalogándolas dentro de una evolución lineal que solo reconocía un modelo de sociedad y un único proyecto de civilización. De manera que en ese proceso ineludible de desarrollo se encontraban pueblos primitivos, bárbaros, y pueblos civilizados. Las concepciones que entonces se tenían sobre la historia como sobre su periodización –«los grandes momentos históricos»– estaban vinculadas a un trasfondo ideológico estrechamente emparentado con la concepción evolucionista representada por las ideas de orden y progreso.

No olvidemos que la identidad y el «carácter nacional» no son atributos naturales de una sociedad ni de un territorio. En general, estos surgen como resultado de determinados procesos de construcción promovidos por reducidos grupos sociales dentro de la sociedad.

A manera de cierre

Las concepciones que una nación elabora y reproduce sobre su historia, como punto de partida para conformar su identidad nacional, son importantes en la medida en que cumplen determinadas funciones ideológicas y políticas. Puedo afirmar que, en sociedades como la guatemalteca, estas son el espejo y el reflejo que los sectores dominantes han impuesto al resto de la sociedad para que se autoidentifique, explique y justifique como conglomerado, como unidad social y, en última instancia, para que actúe en función de las mismas. Los grupos de poder político y económico hegemónicos acuden a un determinado tipo de historia para legitimar y sustentar sus proyectos de integración, para justificar un determinado orden político y social, para garantizar la estabilidad del sistema.

Guatemala es un país social y culturalmente complejo. Sin embargo, el objetivo central que articula la visión de la historia que promueven los grupos de poder político y económico hegemónicos es construir, afirmar y reproducir la idea de la existencia de una nación homogénea, única, y negar su carácter diverso y múltiple. Se trata de propuestas inmersas en una concepción positivista del devenir histórico; de una visión refrendada desde el siglo XIX, momento durante el cual se impusieron ciertos discursos históricos con el fin de legitimar el acceso y permanencia en el ejercicio del poder dentro del Estado de reducidos grupos de poder.

Esas visiones sobre la historia, construidas en esos contextos, han sido eficaces impulsoras de discursos históricos eminentemente narrativos, caracterizados por su linealidad, por destacar acontecimientos específicos para demostrar que el progreso y la civilización han sido resultado del esfuerzo y la acción de reducidos sectores de la sociedad. De manera que el conocimiento del pasado –entendido de la forma antes expuesta– es útil en tanto demuestra que el arduo tránsito de la barbarie a la modernidad ha sido promovido por pequeños grupos ligados o pertenecientes al poder político y económico.

En función de las anteriores premisas políticas e ideológicas se definió e impuso que los intereses y objetivos movilizados y cohesionadores de la colectividad social, nacional, serían los propios de los sectores dominantes. No solo se

justificó la exclusión, la explotación y la expoliación a la que fue sometida la población campesino-indígena en aras del «progreso» y la «civilización», sino también la negación de cualquier posibilidad para que pudiera reproducirse en igualdad de condiciones. Además, aún se les considera como un obstáculo para el progreso. Ese profundo trastocamiento de una realidad tan compleja como la de este país ha quedado evidenciado en la manera aislada y sin visión de futuro que, desde entonces, ha orientado el quehacer estatal ante los retos y los problemas de dimensión nacional.

Se continúa negando, de manera sistemática, que esta sociedad es diversa, múltiple y, por consiguiente, compleja. Sobre todo, cuando esa multiplicidad social riñe con sus intereses sectoriales. Es por ello que las propuestas unificadoras, únicas, se constituyen en bases ideológicas sustentadoras de esa visión –identidad nacional– y de las relaciones de los ciudadanos entre sí y con el Estado. Como su origen y esencia son autoritarios, todavía impiden a la sociedad guatemalteca transitar hacia una modernidad incluyente, tal y como se impone concebirla en estos contextos de celebraciones.

Bibliografía

- Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Ministerio de Educación, Secretaría de la Paz, Gobierno de Suecia, 1997.
- Batres Jáuregui, Antonio. *Los Indios, su Historia y su Civilización*. Guatemala: Tipografía La Unión, 1894.
- Bonilla Bonilla, Adolfo. «The Central American Enlightenment, 1770-1839. An interpretation of Political Ideas and Political History». Tesis doctoral. Universidad de Manchester, 1996.
- Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. *Marco General de la Transformación Curricular*. Guatemala: Ministerio de Educación, 2003.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). *Guatemala: memoria del silencio*. Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas, 1999.
- Comisión Paritaria para la Reforma Educativa. *Diseño de Reforma Educativa. Runuk'ik jun K'ak'a Tijonik*. Guatemala: Comisión Paritaria de Reforma Educativa, 1998.
- García Peláez, Francisco de Paula. *Memorias para la Historia del Antiguo Reyno de Guatemala*, 3 tomos. Guatemala: Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala, 1944.
- Koselleck, Reinhart. *Futuro pasado: Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A, 1993.

Marure, Alejandro. *Bosquejo Histórico de las Revoluciones de Centro-América*. Guatemala: Tipografía El Progreso, 1878.

_____. *Bosquejo Histórico de las Revoluciones de Centro-América desde 1811 hasta 1834*. Guatemala: Tipografía El Progreso, 1877.

_____. *Efemérides de los Hechos Notables Acaecidos en la República de Centro-América desde 1821 hasta 1842*. Guatemala: Imprenta de La Paz, 1844.

Milla y Vidaurre, José. *Historia de la América Central*. Guatemala: Editorial Piedra Santa, 1976.

Montúfar, Lorenzo. *Reseña Histórica de Centroamérica*, 7 tomos. Guatemala: Tipografía de El Progreso, 1878-1887.

Montúfar y Coronado, Manuel. *Memorias para la Historia de la Revolución de Centro-América*. Guatemala: Tipografía Sánchez & de Guise, 1934.

Villacorta Calderón, José Antonio. *Historia de la República de Guatemala (1821-1921)*. Guatemala: Tipografía Nacional, 1960.

_____. *Historia de la Capitanía General de Guatemala*. Guatemala: Ministerio de Educación, 1942.

_____. *Prehistoria e Historia Antigua de Guatemala*. Guatemala: Tipografía Nacional, 1938.

Acuerdos de Paz y creación democrática

Byron S. Morales Dardón*

Resumen

El Estado guatemalteco se configuró en un contexto de inestabilidad política y contradicciones. Improvisación, volatilidad, autoritarismo y violencia son rasgos que se fusionaron con las ideas de modernidad de las élites que surgieron alrededor de la Reforma Liberal de 1871 y que perduraron hasta mediados del siglo XX. La Revolución de Octubre de 1944 abrió un corto período en el que tuvieron lugar cambios trascendentales, cuyo rompimiento es una de las causas del enfrentamiento armado interno. La aprobación de una nueva constitución política en 1985 favoreció las condiciones para negociar la paz por medios políticos, finalizar la guerra interna e iniciar la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales.

Los Acuerdos de Paz de 1996 fueron una propuesta para la democratización de las relaciones sociales. En tiempos de incertidumbre y regresión autoritaria, como el presente, es importante recuperar el debate sobre el sentido profundo de los acuerdos, retomar la discusión sobre la participación ciudadana en el espacio público y el acercamiento de la política a lo social.

Palabras clave: Estado, participación, poder, política, sociedad.

* Licenciado en Ciencias Políticas con maestría en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar. Integrante del Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Ciencias Socio Humanistas (Icesh), Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP), Universidad Rafael Landívar.

Introducción

La situación crítica se ha prolongado en Guatemala y ha propiciado que los actores sociales intenten, una y otra vez, encauzar una dirección y salidas viables. Reclaman un nuevo sentido de la democracia. Los Acuerdos de Paz (1996), en tanto programa y agenda, abrieron una oportunidad histórica de democratización acorde a los desafíos que entraña el reto de superar las grandes necesidades sociales y resolver las secuelas del enfrentamiento ideológico y armado. No obstante, su cumplimiento careció de la reivindicación social suficiente y pronto fueron objeto de descrédito, desgaste y desmontaje por estructuras de poder, lo que provocó que sus resultados e impactos hayan sido insuficientes.

Estas circunstancias concurren, en el presente, con el bicentenario de la independencia y con una fase de descomposición institucional y de regresión autoritaria que requiere una reflexión sobre la democracia, a la luz de los Acuerdos de Paz y de la lectura sobre ese proceso. En las líneas que siguen se sostiene que la concepción de democracia, como fuente primaria de la paz en los Acuerdos, permite el trazo de rutas de oportunidad política que orienten otras facetas del proceso de democratización. El punto de partida de este ensayo son las indagaciones y los debates sostenidos al interior del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE)¹ de la Universidad Rafael Landívar, ejercicio que tiene en cuenta que muchas luchas locales y nacionales reivindican los Acuerdos de Paz.

En la primera parte, se presentan algunos rasgos que delinearon el Estado republicano en Guatemala; en la segunda, algunos aspectos vitales de los Acuerdos de Paz para la democratización. Por último, se perfilan algunas consideraciones sobre la apuesta de futuro.

1 Instituto vigente desde 2015 hasta noviembre de 2021, en la VRIP.

Trazos de la configuración del Estado republicano²

La derrota del colonialismo español de principios del siglo XIX en América Latina produjo la curiosa paradoja del surgimiento de Estados independientes sobre las sociedades coloniales³. En el marco de este tránsito, en las élites de poder guatemaltecas pesó el imaginario colonial y la pervivencia de un ordenamiento social inspirado en jerarquías, estamentos y criterios de diferenciación racial⁴. La mayoría indígena maya era la fuerza de trabajo, sin posibilidades de ejercicio de derecho alguno, excluida de los espacios de participación y decisión política en el proceso de formación del Estado⁵.

En 1821, notables criollos e ilustrados encabezaron los acontecimientos de independencia movidos por el temor de que la población se contagiara de las rebeliones y las guerras independentistas en otras partes del continente, prendieran los ánimos y reclamaran la definición de sus términos⁶. El primer momento en la formación del Estado se dio en un escenario de inestabilidades y conflictos a finales de los años veinte, con rasgos vacilantes que ganaban y perdían sustancia en forma contradictoria, en un intento por sustituir los fragmentos estatales de la colonia con otros de la modernidad⁷.

2 Estado republicano se entiende aquí tanto en el sentido de oposición al Estado colonial, como a la forma de gobierno adoptada desde 1823 hasta reproducirse, sin mayor discusión, en la Constitución Política de la República de Guatemala vigente desde 1986, en su artículo 140. Sobre el proceso de esta última, hay referencia a menciones incidentales de otros temas en los diarios de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente y de la Comisión Redactora o de los Treinta, que pueden perfilar una idea del republicanismo en los debates de los constituyentes como: exclusión de la forma monárquica, aspiración a un modelo estatal occidental, organización política unitaria y centralizada y división de poderes. Ver: Juan Pablo Gramajo, «¿De qué hablamos cuando hablamos de república?», *Plaza Pública*, Guatemala, <https://www.plazapublica.com.gt/content/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-republica>

3 Aníbal Quijano, «El fracaso del moderno Estado-nación», en *La otra América en debate: Aportes del I Foro Social Américas*, editado por Irene León (Ecuador: Foro Social Américas, 2006), 65.

4 Matilde González-Izás, «Modernización capitalista y violencia: Guatemala (1750-1930)» (tesis doctoral, El Colegio de México, 2009), 71, <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/1j92g7715?locale=es>

5 Leticia González Sandoval, «Tierra y café en la Costa Grande de Guatemala, 1850-1890», en *Historia e historiografías del siglo XIX en Chiapas y Guatemala*, coordinado por Aaron Pollack *et al.* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020), 57-60.

6 El primer numeral del Acta de 15 de septiembre de 1821 indica que era preferible declarar la independencia para prevenir las consecuencias que serían terribles si la proclamase, de hecho, el mismo pueblo. Alberto Herrarte, *Acta de la Independencia* (Guatemala: Organización de los Estados Americanos, 1956), 4, https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/union/act_15091821.pdf

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «La formación del Estado nacional en Guatemala: Etapas decisivas 1821-1985», en *Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano, 2009-2010* (Guatemala: PNUD, 2010), 16-17, http://hdr.undp.org/sites/default/files/guatemala_indh_2009-10.pdf

Guatemala se declaró República en 1847. Se experimentó la formación de un Estado improvisado y volátil, persecutor de la oposición social y política y el perfilamiento de una república autoritaria y violenta⁸. Con la Reforma Liberal de 1871, las pretensiones modernizantes combinaron el pasado colonial con ideas de modernidad, progreso y raza de las élites de la oligarquía y de inmigrantes que llegaron al país gracias a las políticas de inmigración de 1824 y 1930⁹. Se justificó la instauración de dictaduras caudillo-oligárquicas más prolongadas que en otros países de América Latina¹⁰. Igualmente, se reprimió la amenaza que suponía cualquier forma de rebelión indígena, se pacificaron los ánimos y se impulsó la idea elitista de progreso económico con orden y disciplina ejemplar. Así mismo, el modelo constitucional desde 1879 se configuró sobre una matriz de monismo jurídico liberal que confirió centralidad a la propiedad privada y a una raigambre eurocéntrica que sostenía la idea del atraso indígena y la representación de los pueblos indígenas como minoría para justificar su despojo territorial¹¹.

En 1944, múltiples acontecimientos detonaron con rapidez una insurrección cívico-militar que puso final a la dictadura de Jorge Ubico. Con la Revolución del 20 de Octubre se abrió una nueva época de trascendentales reformas¹², revertidas diez años después por la oligarquía terrateniente, los sectores conservadores y el gobierno estadounidense. Se instauró un estado de terror que, a partir de los años sesenta, generó una guerra irregular de treinta y seis años ante la imposibilidad de una restauración democrática por la vía política¹³. 1986 marcó el inicio de la vigencia de la actual Constitución Política de la República de Guatemala. En la década de los noventa, las negociaciones políticas entre el gobierno y la insurgencia culminaron en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, portador de propósitos democráticos aún pendientes de cumplirse.

8 González-Izás, «Modernización capitalista», 375.

9 *ibid.*, 408.

10 Las dictaduras priorizaron «orden» y no participación política, tendieron a generar más corrupción y no a modernizar el Estado: Justo Rufino Barrios (1873-1885), Manuel Lisandro Barillas (1886-1891), José María Reina Barrios (1891-1898), Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Jorge Ubico (1930-1944). La mayoría reemplazó la Constitución por decretos presidenciales y aportó a los patrones de desigualdad que beneficiaron a las élites finqueras. González-Izás, «Modernización capitalista», 393.

11 Mónica Mazariegos, «Refundación del Estado: asumiendo contradicciones y explorando posibilidades de una ruptura epistémica», *Revista Eutopía*, núm. 5 (2018): 5.

12 Alfredo Guerra Borges, *Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004)*, 2.^a ed. (Guatemala: Biblioteca Básica de Historia de Guatemala, 2011), 24-25.

13 Mario Enrique Sosa Velásquez, «Sujeto y Estado plurinacional. La experiencia de la Asamblea Social y Popular» (Guatemala: 2021 [Inédito]), 20.

Diversos acontecimientos de los últimos veinticuatro años agregaron componentes que perfilan al Estado actual y que dan sustento a las reiteradas reivindicaciones de transformación democrática, provenientes de procesos de movilización política de la sociedad durante muchos años y otras de movilizaciones más recientes.

Contenido de los Acuerdos de Paz

En los años noventa del siglo pasado, la disputa por la apertura de negociaciones políticas de paz y de condiciones para corregir los desequilibrios sociales, así como la finalización de la guerra interna¹⁴, alcanzaron consenso ciudadano, legitimidad y reforzaron el interés, el respaldo y la presión internacional.

La paz es tarea compleja que conecta problemas estructurales, expectativas y comportamientos cotidianos de las personas¹⁵. Si bien no altera en lo inmediato las estructuras que producen y reproducen el conflicto, sí potencia posibilidades de relacionamiento y configuración de procesos sociales e institucionales para el cambio¹⁶. En ese sentido, los Acuerdos de Paz trazaron procesos de reforma política del Estado y de transformación de las causas estructurales que originaron la confrontación armada¹⁷, convocaron a la apertura de nuevas tradiciones cívicas, la desmilitarización, y el respeto a los derechos humanos, el equilibrio en el ejercicio del poder político y el acceso a la toma de decisiones democráticas. Durante las negociaciones, diversas agrupaciones, articuladas después en la Asamblea de la Sociedad Civil, presionaron por la participación ciudadana en la definición de la ruta hacia la paz, en la formulación y la

14 Agrupaciones y sectores que hacían vida pública en la segunda mitad de la década de 1980 y de los años noventa (populares, de trabajadores, políticas, empresariales, entre otros) se pronunciaban por distintos medios, unos a favor de encontrar una salida política a la guerra interna y otros, a continuar el conflicto armado hasta aniquilar a la guerrilla por tratarse de grupos ilegales. Más adelante, las posiciones giraban en torno a negociar el fin de la guerra o a solucionar las causas que originaron el conflicto armado interno; predominó esta última. También hubo agrupaciones que, desde el anonimato, expresaron su oposición a la búsqueda de la paz por medios políticos, usualmente en tono amenazante.

15 John Paul Lederach, *La imaginación moral: el arte y el alma de la construcción de la paz* (Bogotá: Editorial Norma, 2008), 27 y 117.

16 Johan Galtung, *Paz por medios pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización* (Bilbao: Bakeaz/ Gernika Gogoratuz, 2003), 41-42, <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG07completo-A4.pdf>

17 Los términos, alcances y límites de los Acuerdos dan pistas de la correlación en las negociaciones, sin obviar la influencia de procesos transnacionales y sistemas supranacionales del momento, que impusieron limitaciones o abrieron oportunidades.

presentación de propuestas en materia de cambios políticos e institucionales en el marco de un Estado democrático de derecho¹⁸.

Transcurridos los primeros años después de suscritos los Acuerdos de Paz, los balances mostraron desajustes e incumplimientos. Pasados veinte años de ese acontecimiento, fue reiterada la alusión que se hizo a la pérdida de integralidad y la desfiguración de sus propósitos profundos. Las deficiencias de estructuras formales, mecanismos y procedimientos establecidos fueron minimizados o debilitados por falta de apoyo político y limitaciones presupuestarias. Al mismo tiempo, hubo un escalonamiento de la conflictividad, el descontento ciudadano expresado en resistencias indígenas territoriales y diversas protestas urbanas masivas, como en el año 2015¹⁹.

A veinticuatro años de la firma de los Acuerdos de Paz, la variante que se impuso fue la eliminación o sustitución de instituciones públicas surgidas de esos acuerdos suscritos, sin evaluación de impactos y a espaldas de la población, en medio de un discurso ambiguo sobre la continuidad del proceso y los claros retrocesos en diversos ámbitos²⁰. Se confirmó el desinterés gubernamental por atender los reclamos populares y las causas de la guerra. Se reafirmó el carácter antidemocrático de esas decisiones. Por supuesto, también hubo avances, nuevos espacios y voces generadoras de opinión a lo largo de esos años, pero persisten carencias. En las calles continúan las luchas enmarcadas en el contenido de los Acuerdos de Paz: la idea de democracia y participación en el espacio público, el acercamiento de la política a lo social y la lucha por la democratización.

18 En cierto sentido, la represión institucional del Estado intentó anular en décadas precedentes la continuidad de reivindicaciones sociales por cambios democráticos.

19 Carlos Alberto Sarti Castañeda y Felipe Antonio Girón Palacios, «Presentación», *Resignificando los Acuerdos de Paz* (Guatemala: Fundación Propaz, 2017), 10, https://www.researchgate.net/publication/341055295_Resignificando_los_Acuerdo_de_Paz

20 El 31 de julio de 2020, fueron publicados en el Diario de Centro América (diario oficial), los Acuerdos Gubernativos 97-2020, 98-2020 y 99-2020 que derogan los Acuerdos que crearon y reformaron o reglamentaron las siguientes instituciones: la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (SAA), la Secretaría de la Paz (Sepaz) y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredek). En el segundo acuerdo se estableció la adscripción del Programa Nacional de Resarcimiento al Ministerio de Desarrollo Social. Aparte, el Acuerdo Gubernativo 100-2020 creó, en forma temporal, la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (Copadeh), la cual unifica algunas de las funciones de las entidades desaparecidas.

La idea de democracia y participación en el espacio público

La limitada experiencia democrática en Guatemala ha deformado y desprestigiado la práctica política para abordar problemas y asuntos de interés general. Es indispensable reforzar la esfera política pública democrática para superar el déficit de deliberación, que tiene su origen en la pretensión de que lo jurídico solucione todo tipo de conflictos, y que, a su vez, ha conducido a una judicialización indiscriminada y a disputas por el control del sistema judicial por redes político-económicas ilícitas.

Los Acuerdos de Paz brindan reconocimiento y legitimación al conflicto, a su papel decisivo e integrador en la transformación democrática, y en la necesidad del consenso. Ahora bien, el consenso democrático reclama el reconocimiento del disenso que siempre existirá en la búsqueda de la justicia social; significa que, entre las posiciones políticas democráticas es necesaria la confrontación para que la democracia funcione correctamente, pues se requiere de un debate real sobre las posibles alternativas a los problemas de la sociedad²¹.

La discusión columbra líneas gruesas que recuperan la idea de soberanía popular y su importancia en el imaginario democrático. Su ausencia o déficit ha conducido a la exclusión de la participación social en el espacio de decisión y la discrecionalidad del funcionario público. De esa cuenta, los movimientos sociales exigieron, durante las negociaciones, profundizar el proceso democrático y participativo para fortalecer el poder civil²².

El fortalecimiento del poder civil fue recogido en los Acuerdos de Paz como fuente fundamental para el aprovechamiento de las potencialidades productivas en la solución de necesidades sociales, la definición de políticas públicas y otras tareas indispensables²³. Así mismo, recogen su complementariedad con el funcionamiento de un Estado de derecho y la vigencia de los derechos

21 Chantal Mouffe, *La paradoja democrática: El peligro del consenso en la política contemporánea* (Barcelona: Gedisa, 2012), 39.

22 *Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, 1997), 316, <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5296&s=49>

23 *ibid.*, 281.

humanos como amparo de la democratización²⁴. La formulación ahí plasmada representa, en parte, la reivindicación del desarrollo expresado en términos de calidad de vida, de capacidad de decisión sobre formas y particularidades de la sociedad y de transformación de las relaciones de poder²⁵.

Como puede notarse, son términos contrarios a la noción de participación social proveniente de la gobernanza neoliberal, restringida a la intervención y la incidencia permitidas por las normas y los procedimientos establecidos²⁶, que excluyen un papel determinante de la sociedad, principalmente, en el ámbito de las decisiones finales. Tal exclusión motiva el reclamo social de participación protagónica y concertada en los diferentes niveles de la esfera pública. La relevancia del papel ciudadano es sustancial por el carácter político de la noción de ciudadanía que abarca: su condición de sujeto de derechos, miembro de la comunidad política y sujeto activo de los procesos de toma de decisiones²⁷.

La noción de los Acuerdos de Paz, entonces, se distancia de las fórmulas de la gobernanza neoliberal como un acto procedimental y despolitizado que desconoce los disensos radicales, los antagonismos, y que reproduce profundas asimetrías para el diálogo entre los actores e impide las condiciones básicas requeridas para esa deliberación y consenso que supuestamente persigue²⁸. En los términos neoliberales, el espacio público de participación es insuficiente para promover una experiencia política con vitalidad para los ciudadanos, pues se restringe a las elecciones y a oír sus opiniones²⁹. Además, en la práctica política guatemalteca prima la idea de que quien gane la elección tiene el

24 *ibid.*, 221.

25 Mario Sosa Velásquez, *Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz. Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual* (Guatemala: Editorial Cara Parens, 2016), 11-13.

26 Las normas y los procedimientos reconocen canales personales y colectivos de la democracia formal, a través de la militancia partidaria, como elector y por medios como los cabildos abiertos, consultas, manifestaciones, entre otras. Ver Víctor Gálvez Borrell, «Condiciones para la participación ciudadana y comunitaria: a propósito de las leyes recién emitidas que pretenden impulsarla», en *Participación social y poder local en Guatemala*, compilado por Víctor Gálvez Borrell (Guatemala: Flacso, 2002), 9-25.

27 Jacqueline Peschard, «Prólogo», en *Democracia y ciudadanía: Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, coordinado por Andrew D. Selee y Leticia Santín del Río, (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006), 7, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Reports.on.the.Americas.17.pdf>

28 Mazariegos, «Refundación del Estado», 31.

29 Maximiliano Figueroa, «Hannah Arendt y el sentido de lo político», en *Poder y ciudadanía: Estudios sobre Hobbes, Foucault, Habermas y Arendt*, editado por Maximiliano Figueroa (Santiago de Chile: RIL, 2014), 147.

derecho de gobernar como lo considere apropiado³⁰, discrecionalidad agravada en condiciones de captura avanzada del Estado³¹.

En consonancia con lo anterior, los Acuerdos de Paz advierten sobre la amenaza que representan la hegemonía y los dogmas del neoliberalismo para las instituciones democráticas. Se detalla en la descripción del Estado como: orientador del desarrollo nacional, legislador, fuente de inversión pública, prestatario de servicios, promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos, apoyado en la ampliación de posibilidades de participación de la sociedad³².

Acercamiento de la política a lo social

Conforme a la lectura de las propuestas fundacionales/refundacionales del Estado de diversas organizaciones indígenas, campesinas, populares y de otras agrupaciones rurales y urbanas, la Guatemala actual es resultado de su enajenación fundacional. Se manifiesta en la negación colonial de los pueblos originarios, en la exclusión de la diversidad étnico-cultural, en la formación del Estado y en la exclusión de porciones importantes de la población –como la trabajadora y las mujeres³³– en las políticas formuladas. En el diseño de sus instituciones y procedimientos es perceptible el énfasis mayoritario en la gestión de la autoridad pública, notable desde el Acta de Independencia de 1821. Ello ha sustentado la idea de que las mayorías no deben inmiscuirse en política, sino que la voluntad ciudadana debe pasar por el tamiz de un grupo elegido. El aspecto político que predomina es que la mayoría no puede gobernar y se

30 Esto alude a la *democracia delegativa*, una concepción del ejercicio del poder formulada por Guillermo O'Donnell. Ver: Hernán Pablo Toppi, «Guillermo O'Donnell y su aporte al desarrollo de la democracia en América Latina desde la tercera ola de democratización», *Revista IUS* 12, núm. 42 (Buenos Aires: UBA, 2018): 19, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472018000200009&lng=es&nrm=iso

31 La captura avanzada o cooptación del Estado se refiere a prácticas ilegales que buscan modificar, desde adentro del régimen político, las reglas, su aplicación y las políticas para obtener beneficios validados en forma política y legal. Se usa la violencia para complementar el soborno. Toman forma de redes. Ver Patrick Illmer, «Democratización y cambio social: una revisión de la relación entre élites, cooptación del Estado y democratización “desde abajo”», *Revista Eutopía*, núm. 2 (2016): 24.

32 URL y Minugua, *Acuerdos de Paz*, 281.

33 Sosa Velásquez, «Aproximación al sujeto político», 75.

inspira en la fuente del nacimiento del gobierno representativo³⁴ como mejor opción frente a la democracia directa³⁵.

Los Acuerdos de Paz propusieron el tránsito hacia la democracia participativa. Ofrecen una aproximación a la iniquidad que se asienta en esa realidad histórica que niega el pleno ejercicio de los derechos y la participación de las mayorías excluidas y empobrecidas, como sucede con los pueblos indígenas³⁶. El cumplimiento de lo acordado fue parcial³⁷ y ha supuesto que, durante las negociaciones y después de estas, hubo la tarea de distinguir entre lo que podía gestionarse dentro del sistema, sin comprometer la estabilidad política y sus instituciones, y lo que generaría tensión y riesgos³⁸. Pero hay planos en que dichas tensiones y riesgos son gestionados con métodos represivos. Por ejemplo, la criminalización de movimientos y dirigentes que defienden derechos se mantiene, así como la imposición de lógicas del sistema dominante que pretenden regular prácticas y formas de expresión indígenas, como el derecho a la consulta que asiste a los pueblos originarios de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se intenta convertir ese procedimiento consultivo en un mero trámite protocolario, limitado a la aceptación incondicional de los asuntos que se aborden, con lo cual se anula la capacidad y el derecho a disentir de los pueblos y la legitimidad proveniente del reconocimiento y del consenso a su interior³⁹, en especial en lo referido a proyectos empresariales extractivos u otros intereses de la esfera económica.

34 El autor más influyente de la democracia representativa, Schumpeter, sostuvo que: «la democracia no significa ni puede significar que el pueblo efectivamente gobierne, en el sentido de los términos “pueblo” y “gobernar”. La democracia significa tan sólo [sic] que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle». Ver en Illmer, «Democratización y cambio social», 9.

35 Daniel Vásquez, *De la democracia liberal a la soberanía popular: articulación, representación y democracia en América Latina*, compilado por Daniel Vásquez (Buenos Aires: Clacso, 2010), http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150924123000/De_la_democracia_Vol1.pdf

36 URL y Minugua, *Acuerdo sobre Identidad y Derechos*, 253.

37 Unos aspectos tuvieron aplicación limitada, otros marginados o con poca fuerza. También hubo saldos valiosos: se visibilizó el racismo imperante y la discusión sobre pueblos indígenas, se creó institucionalidad para asuntos específicos, varias reformas legales y nuevas leyes, apertura a canales de participación, entre otros. Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), *Veinte años sin guerra: persiste la necesidad de un Estado democrático* (Guatemala: Editorial Cara Parens, 2017), 10-11.

38 Santiago Bastos, «La (ausencia de) demanda autonómica de Guatemala», en *La autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Aracely Borge Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T, (Quito: Flacso-Ecuador, 2010), 331-332.

39 Mónica Mazariegos Rodas, «Consulta previa a los pueblos indígenas», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11 (octubre 2016-marzo 2017): 335.

Los grupos de poder manifiestan un desconocimiento deliberado, falta de comprensión, ocultamiento e irrespeto a los niveles y formas de organización y participación de los pueblos mayas⁴⁰. En los hechos, las concepciones y prácticas de estos últimos en cuanto a autoridad, servicio y consulta participativa, entre otras, perturban el sistema político vigente, en la medida que rompen con la práctica política, con las fórmulas de representación formal y la lógica del mercado.

En las condiciones actuales de discriminación de los pueblos originarios, es inexistente la posibilidad de asumirse partícipe, –o que realmente lo sean–, de ocupar un lugar en la conformación de la autoridad estatal. Esto hace imposible el compromiso social con el espacio público político, en el que el poder ciudadano, el diálogo y la deliberación argumentada se afirman como medios indispensables para la orientación del destino social y como alternativa a la violencia⁴¹.

Las acotaciones y exclusiones del régimen político inducen y generan limitaciones que contribuyen a la pérdida de iniciativa de diferentes actores, lo que no es casual. La representación política tiene una relación central con el poder y una lógica. No se dan en el vacío sino responden a las relaciones de poder con un efecto ordenador sobre la materialidad, en cada momento⁴². Se supone que es mediante el principio de la delegación que un mandatario obtiene el pleno poder de actuar en nombre de un grupo representado, de actuar y hablar *como un solo hombre*, dándole la capacidad de movilizar la fuerza material y, sobre todo, la simbólica que encierra potencialmente⁴³, aunque en los hechos esta representación delegada sea absolutamente ajena a sus representados.

40 Ese desconocimiento visible desde la colonia se debe en parte a que los españoles, en especial religiosos, no prestaron atención a describir las formas sino a cómo adaptarlas para las nuevas lógicas de tributación colonial. Diego Vásquez Monterroso, *La construcción de un amaꞗ moderno: Los Copones, Ixcán, Quiché (1760-2015)* (Guatemala: Editorial Cara Parens, 2017), 17.

41 Figueroa, «Hannah Arendt y el sentido», 144.

42 Adrián Velásquez y Jorge Duárez Mendoza, «Cambio político y cambio conceptual. Las variantes populistas y comunitarias de la representación en Argentina y Bolivia», en *De la democracia liberal a la soberanía popular: articulación, representación y democracia en América Latina*, coordinado por Daniel Vásquez (Buenos Aires: Clacso, 2010), 41.

43 Pierre Bourdieu, «El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la “voluntad general”», en *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, coordinado por Loïc Wacquant (Barcelona: Gedisa, 2005), 76.

Es más, la lógica del voto, comúnmente tenida por democrática, resulta desfavorable para los dominados, porque no todos poseen lo necesario para producir una opinión autónoma y conforme a la especificidad de los intereses vinculados a una posición en particular⁴⁴. Los desatinos del sufragio han generado un desencanto inevitable. Las pasiones e ilusiones políticas, en tiempo de votaciones, repiten una especie de prueba y error en los votantes en cada elección.

Así surgieron y desaparecieron numerosos partidos políticos. El voto obtenido por algunos de estos permite apreciar la velocidad del cambio y algunas continuidades en las preferencias ciudadanas⁴⁵, lo volátil de su existencia y la baja representatividad de la autoridad votada⁴⁶. En los comicios de 2019, los resultados, en relación con las autoridades municipales electas, en 308 circunscripciones municipales (de un total de 340), fueron: 18 ganaron con menos del 20 % de votos emitidos, 108 con menos del 30 %, 108 con menos del 40 % y 74 con no más del 50 %⁴⁷. Las medidas comúnmente aplicadas en el ejercicio de esos mandatos son: la gestión discrecional, la baja transparencia, la ausencia de deliberación democrática y el distanciamiento de la política respecto a lo social; un fenómeno de deslegitimación de la política en el que los partidos toman distancia de la población.

Los partidos afrontan una pérdida de orientación en el cumplimiento de sus funciones básicas, carecen de planes, de propuestas coherentes y muestran una grave incapacidad de empatía con las necesidades y demandas populares, incapacidad de articular caminos alternativos más cercanos a los pueblos y menos obedientes al capital y a los grupos dominantes lícitos e ilícitos que usufructúan recursos públicos. Es común la homogeneización del discurso populista de derecha y su encasillamiento en temas moralistas que se convierten

44 *ibid.*, 75. Significa que el voto adquiriría el carácter de sufragio universal que pretende solo cuando se universalicen las condiciones de acceso a lo universal.

45 Ricardo Sáenz de Tejada, *Democracia y elecciones en Guatemala, 1984-2011* (Guatemala: Editorial Cara Prens, Instituto de Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar, 2015), 253.

46 En marzo de 2021, 20 partidos políticos estaban vigentes e integrados por 602 221 personas afiliadas (aproximadamente el 3.5 % de una población, estimada en 17 millones de habitantes), de los cuales son mujeres el 51.56 %. Ver: TSE, «Estadísticas y consultas», <https://tse.org.gt/index.php/sistema-de-estadisticas/estadisticas-de-organizaciones-politicas>

47 Víctor Hugo Godoy, «Otra Guatemala es posible. Propuesta alternativa al Bicentenario» (conferencia, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, Guatemala, 19 de marzo, 2021).

en distractores de la atención ciudadana frente a asuntos importantes. Sin duda, el régimen político tradicional requiere una profunda modificación.

La lucha por la democratización

La realidad de la representación ejercida por los partidos políticos incita a una reflexión inicial acerca de: la división social, las relaciones de poder y los conflictos que devienen de estas que impiden el establecimiento de un terreno neutral para la política. En la lucha por la democratización de la sociedad y el Estado, es inevitable la confrontación con viejas estructuras de poder, autoridad, desigualdad e iniquidad. Significa que los cambios serán posibles solo a partir de la transformación del orden hegemónico actual y de los dispositivos que permiten concentración de riqueza y poder privado ilimitado.

Por otra parte, los conflictos sociales han desembocado de forma recurrente en la deslegitimación del sistema económico. Las lógicas del capitalismo global adquieren rasgos dramáticos derivados de la forma en que estas operan en Guatemala con una impresionante capacidad de multiplicar el empobrecimiento, generar problemas sociales y expulsar población hacia otros países. Se trata de la versión nacional del neoliberalismo, una estrategia del capital para recuperar su capacidad de acumulación, después del agotamiento del modelo keynesiano. En el mundo ha significado una doble ofensiva: por un lado, contra el trabajo y, por otro, contra el Estado⁴⁸. La decrepitud de los servicios públicos guatemaltecos de salud, educación, seguridad social y cultura, por ejemplo, ha decantado en mercantilización sin límites. Esto significa un grave debilitamiento del carácter del ejercicio de los derechos humanos en el acceso y la calidad de esos servicios, conquistados a través de luchas sociales libradas durante años⁴⁹.

Las dinámicas de conflicto social se han expresado en reivindicaciones con especificidades geográficas y sectoriales que, a su vez, indujeron a la fragmentación y la dispersión de las resistencias, como una consecuencia

48 François Houtart, «La mundialización de las resistencias y de las luchas contra el neoliberalismo», en *Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre)*, compilado por José Seoane y Emilio Taddei (Buenos Aires: Clacso, marzo 2001), 64-65.

49 Houtart, «La mundialización de las resistencias», 65.

de la lógica del capitalismo⁵⁰. Por ello, uno de los desafíos planteados a la democratización es la modificación de la correlación de fuerzas y la articulación de sujetos que contribuyan a confirmar que la política, entendida como práctica de lo posible, es viable.

Los partidos políticos han dejado un vacío que ha propiciado que los movimientos sociales presionen por recuperar la iniciativa en la política. Presionan por actos políticos, no por actos formales (de comprobación del sistema). En otras palabras, presionan por la libertad de imaginar un mejor futuro y por hacerlo realidad; se trata de actos que deciden y que requieren libertad en su definición, tiempo, forma y contenido⁵¹. Esto implica una ruptura con lo establecido, conlleva una crítica al sistema económico y el cuestionamiento de la dominación y el poder que algunos grupos ejercen.

Es urgente la reforma política. La presentación de reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos propuesta a principios del 2021 por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), expone de nuevo un frente necesario, pero que debe abordarse con más atención y profundidad que antes. La iniciativa del TSE no aporta nada nuevo y en algunos aspectos, es un retroceso. Repite las discusiones en torno a una mirada institucionalista, enfocada en reformas que apuntarían, sobre todo, a combatir la corrupción como motor del sistema político. Con anterioridad, organizaciones sociales introdujeron temas como el de los partidos distritales, la reducción de barreras para formar un partido político, cuotas de representación y listas abiertas/desbloqueadas que siguen sin abordar lo más sustantivo⁵². En suma, el desafío que se presenta es el de romper esquemas con debilidades y fallas irreparables e incorporar ámbitos aún sin considerar.

50 *ibid.*, 65. Unas luchas se inscriben socialmente en la relación directa entre capital y trabajo y otras, de forma indirecta.

51 Alain Badiou, «Movimiento social y representación política» (conferencia, Instituto de Estudios y Formación de CTA, Buenos Aires, 2000), http://raularagon.com.ar/biblioteca/libros/Badiou/Movimiento_socialyrepresentacionpolitica.pdf

52 Temas como la idea del sujeto asumido en términos de derechos cívicos y políticos, el concurso de otras formas históricas de organización política (respetando su naturaleza y praxis), los mecanismos de revocatoria del mandato, entre otros.

La apuesta de futuro para Guatemala

Diversas voces han reclamado que no hay nada que celebrar en torno al bicentenario de la independencia. Tienen razón. Los orígenes, el contenido y las formas de la independencia carecen de reconocimiento popular. Trascendentales oportunidades han sido coartadas por las mismas fuerzas que fueron protagónicas en ese hecho histórico y que hoy siguen oponiéndose a los cambios democráticos básicos.

Los Acuerdos de Paz en el horizonte imaginado advirtieron una crisis prolongada del sistema político, agravada por la realidad actual de cooptación del Estado. Lo confirman las disputas y los negocios opacos de los organismos del Estado y de órganos públicos clave. Se repite el fenómeno de un partido sin sustento doctrinario, programático y con baja representatividad, integrado por un grupo de políticos, de redes clientelares y financiamiento electoral privado, que adelanta y sobrepasa a sus oponentes en las elecciones y las gana. Integra el gobierno que administra la situación por cuatro años con redes político-económicas ilícitas, opacidad en los negocios públicos y que evidencia la incapacidad de gobernar con políticas estables, adaptables y coherentes, que respondan a la demanda social. En momentos políticos de tensión, desobedecen dictámenes adversos (provenientes de otras instancias de autoridad que salvaguardan el equilibrio de poderes) y desnaturalizan instituciones y el Estado de derecho. Finalmente, amparados falsamente en la democracia y la soberanía, instrumentan las peores prácticas políticas. El cambio de rumbo es imperativo.

Los Acuerdos de Paz despejaron una oportunidad política para dar sentido y profundidad a la democratización del país. Su concepción y orientación reconoció, en la participación y la senda democrática, la salida a las causas de la guerra. El freno a las reformas planteadas y al cambio político democrático fue el sendero seguido por poderosas fuerzas que se sirven de un Estado improvisado y volátil desde sus inicios independientes, que logra que perviva hasta la actualidad una república autoritaria, violenta, con una institucionalidad formal frágil y un Estado de derecho precarizado en forma deliberada y extrema.

La noción de democracia de los Acuerdos de Paz valora y promueve el espacio público de la participación, reconoce la importancia del conflicto de ideas e

intereses y aprecia como necesaria su confrontación para que la democracia opere e incluya, más allá de su proclama formal. El desacuerdo en el diálogo y el debate de las ideas es fundamental para la creación de cauces de solución a problemas cruciales, el avance de la justicia social y el progreso.

La realidad guatemalteca da sentido y contundencia a las reivindicaciones que, desde los movimientos populares, apuntan hacia la transformación profunda del Estado, articulado en la pluralidad de los pueblos que lo constituyen, de las capas sociales que lo conforman y de sus mayorías populares. Demanda la ruptura de los límites establecidos por el régimen y requiere la reconfiguración del sistema político. Es indispensable articular propuestas y salidas a diversos aspectos. Empecemos por preguntar: ¿qué significa la política en las condiciones generadas por la COVID-19?, ¿cómo lograr que el sistema público rebese la perversión de los agentes de los gobiernos de turno?, ¿cuáles son las medidas prioritarias de «descooptación» del Estado y que deben adoptarse para lograr traducirlas en concepciones y prácticas de función pública, autoridad, servicio y consulta participativa en función del bien común?

Las luchas de los movimientos sociales guatemaltecos recuperan, en sus acciones, el contenido y los alcances de los Acuerdos de Paz. Reafirman su vigencia y, por supuesto, las necesarias actualizaciones de los ámbitos que abarcan. Su convocatoria a la sociedad para avanzar en la creación democrática del presente y del futuro se mantiene, no ha desaparecido. El horizonte que prometen constituye aun en lo básico un desafío a la imaginación política.

Bibliografía

- Badiou, Alain. «Movimiento social y representación política». Acontecimiento. Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios y Formación de CTA, Buenos Aires, 2000. http://raularagon.com.ar/biblioteca/libros/Badiou/Movimiento_socialyrepresentacionpolitica.pdf
- Bastos, Santiago. «La (ausencia de) demanda autonómica de Guatemala». En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Aracely Burguete Cal y Pablo Ortiz-T, 317-354. Quito: Flacso-Ecuador, 2010.
- Bourdieu, Pierre. «El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la «voluntad general»». En *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, coordinado por Loïc Wacquant, 71-80. España: Editorial Gedisa, S.A., 2005.

- Figueroa, Maximiliano. «Hannah Arendt y el sentido de lo político». En *Poder y Ciudadanía. Estudios sobre Hobbes, Foucault, Habermas y Arendt*, 123-150. Santiago: Maximiliano Figueroa, 2014.
- Galtung, Johan. *Paz por medios pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratz, 2003. <https://www.gernikagogoratz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG07completo-A4.pdf>
- Gálvez Borrell, Víctor. «Condiciones para la participación ciudadana y comunitaria: a propósito de las leyes recién emitidas que pretenden impulsarla». En *Participación social y poder local en Guatemala*, compilado por Víctor Gálvez Borrell, 9-25. Guatemala: Flacso, 2002.
- Godoy, Víctor Hugo. «Otra Guatemala es posible. Propuesta alternativa al Bicentenario». Conferencia pronunciada en el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), Guatemala, 19 de marzo de 2021.
- González-Izás, Matilde. «Modernización capitalista y violencia: Guatemala (1750-1930)». Tesis doctoral, El Colegio de México, 2009. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/1j92g7715?locale=es>
- González Sandoval, Leticia. «Tierra y café en la Costa Grande de Guatemala, 1850-1890». En *Historia e historiografías del siglo XIX en Chiapas y Guatemala*, coordinado por Aaron Pollack, Amanda Torres, Juan Carlos Sarazúa y María Palomo, 47-76. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.
- Gramajo, Juan Pablo. «¿De qué hablamos cuando hablamos de república?». Plaza Pública. Guatemala: 19 de enero de 2021. <https://www.plazapublica.com.gt/content/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-republica>
- Guerra Borges, Alfredo. *Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004)*. 2.ª edición. Guatemala: Biblioteca Básica de Historia de Guatemala, 2011.
- Herrarte, Alberto, «Acta de la Independencia». En *Documentos de la Unión Centroamericana*, 4-5. Guatemala: Organización de Estados Americanos, 1956. Acceso el 9 de marzo de 2022, https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/union/act_15091821.pdf
- Houtart, François. «La mundialización de las resistencias y de las luchas contra el neoliberalismo». En *Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre)*, compilado por José Seoane y Emilio Taddei 63-69. Buenos Aires: Clacso, marzo de 2001.
- Illmer, Patrick. «Democratización y cambio social: una revisión de la relación entre élites, cooptación del Estado y democratización “desde abajo”». Revista *Eutopía*, núm. 2 (2016): 3-49.
- Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE). Veinte años sin guerra: persiste la necesidad de un Estado democrático. Guatemala: Editorial Cara Parens, 2017.
- Lederach, John Paul. *La imaginación moral: el arte y el alma de la construcción de la paz*. Bogotá: Editorial Norma, 2008.
- Mazariegos Rodas, Mónica. «Refundación del Estado: asumiendo contradicciones y explorando posibilidades de una ruptura epistémica». Revista *Eutopía*, núm. 5 (2018): 3-47.

- _____. «Consulta previa a los pueblos indígenas». *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11 (octubre 2016-marzo 2017): 221-236.
- Mouffe, Chantal. *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A., 2012.
- Peschard, Jacqueline. «Prólogo». En *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, coordinado por Andrew D. Selee y Leticia Santín del Río, 7-10. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Reports.on.the.Americas.17.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «La formación del Estado nacional en Guatemala: Etapas decisivas 1821-1985». En *Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano 2009-2010*, 15-43. Guatemala: PNUD, 2010. http://hdr.undp.org/sites/default/files/guatemala_indh_2009-10.pdf
- Pollack, Aaron, Amanda Úrsula Torres Freyermuth, Juan Carlos Sarazúa y María Palomo. «Introducción». En *Historia e historiografías del siglo XIX en Chiapas y Guatemala*, coordinado por Aaron Pollack, Amanda Úrsula Torres Freyermuth y Juan Carlos Sarazúa. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.
- Presidencia de la República de Guatemala, «Acuerdo Gubernativo Núm. 97-2020». <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/07/AG-097-2020.pdf>
- _____. «Acuerdo Gubernativo No. 98-2020», <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/07/AG-098-2020.pdf>
- _____. «Acuerdo Gubernativo No. 99-2020». <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/07/AG-099-2020.pdf>
- Quijano, Aníbal. «El fracaso del moderno Estado-nación». En *La Otra América en Debate Aportes del I Foro Social Américas*, editado por Irene León, 65-72. Ecuador: Foro Social Américas, 2006.
- Sáenz de Tejada, Ricardo. *Democracia y elecciones en Guatemala 1984-2011*. Guatemala: Editorial Cara Parens, Instituto de Gerencia Política, 2015.
- Sarti Castañeda, Carlos Alberto y Felipe Antonio Girón Palacios. «Presentación». En *Resignificando los Acuerdos de Paz*, 9-16. Guatemala: Propaz, 2017. https://www.researchgate.net/publication/341055295_Resignificando_los_Acuerdo_de_Paz
- Sosa Velásquez, Mario. *Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz. Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual*. Guatemala: Editorial Cara Parens, 2016.
- _____. *Aproximación al sujeto político y la propuesta del Estado Plurinacional en Guatemala*. Guatemala: [inédito], 2021.
- _____. «Sujeto y Estado plurinacional. La experiencia de la Asamblea Social y Popular». Guatemala: [inédito], 2021.

- Toppi, Hernán Pablo. «Guillermo O'Donnell y su aporte al desarrollo de la democracia en América Latina desde la tercera ola de democratización». *Revista IUS* 12, núm. 42 (2018): 9-28. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472018000200009&lng=es&nrm=iso
- Tribunal Supremo Electoral (TSE). «Estadísticas y consultas». <https://tse.org.gt/index.php/sistema-de-estadisticas/estadisticas-de-organizaciones-politicas>
- Universidad Rafael Landívar y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. *Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)*. Guatemala: URL y Minugua, 1997. Acceso el 17 de marzo de 2021, <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5296&s=49>
- Vásquez, Daniel. «Introducción». En *De la democracia liberal a la soberanía popular: articulación, representación y democracia en América Latina*, por Clacso. 9-31. Buenos Aires: Clacso. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150924123000/De_la_democracia_Vol1.pdf
- Vásquez Monterroso, Diego. *La construcción de un amaq' moderno. Los Copones, Ixcán, Quiché (1760-2015)*. Guatemala: Editorial Cara Parens, 2017.
- Velásquez, Adrián y Jorge Duárez Mendoza. «Cambio político y cambio conceptual. Las variantes populistas y comunitarias de la representación en Argentina y Bolivia». En *De la democracia liberal a la soberanía popular: articulación, representación y democracia en América Latina*, coordinado por Daniel Vásquez, 35-66. Buenos Aires: Clacso, 2010. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150924123000/De_la_democracia_Vol1.pdf

Guatemala: De las Cortes de Cádiz al bicentenario. El Estado inconcluso y la institucionalidad dual

J. Fernando Valdez (†)*

Resumen

En la trilogía «Guatemala: Las entrañas del Estado. Historia de sus crisis, dualidad institucional y poder de regeneración»¹, nos preguntamos ¿qué nos ató como país al atraso histórico?; ¿por qué vivimos en una crisis permanente y por qué fracasan los intentos por revertirla? ¿Cómo se explica el poder de regeneración de la institucionalidad estatal entendida como la capacidad del modelo de procesar y diluir amenazas a la estructura del poder?

Como sucede con los Estados en formación, fueron constituyéndose instituciones que funcionaban a la vez con reglas formales e informales, legales e ilegales: las guerras, la piratería «oficial» el contrabando o el control del aguardiente, el Consulado de Comercio, son ejemplos diversos que presentamos.

A medida que las reglas de las instituciones más importantes *informales* legales y/o ilegales practicadas y reforzadas por los actores primaron en su comportamiento a lo largo de la vida colonial y poscolonial, crecientes ámbitos de la vida institucional pública y su entramado *formal/legal* desarrollaron la capacidad de complementarse, conformándose una «trayectoria dependiente».

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana de México. Investigador de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar hasta su deceso en abril de 2021.

1 Fernando Valdez. «Guatemala: Las entrañas del Estado. Historia de sus crisis, dualidad institucional y poder de regeneración», 3 vols., (Guatemala, inédito).

En este ensayo exploramos las relaciones entre las Cortes, la Independencia de 1821 y el poder de regeneración del sistema político establecido a partir de 1847 y la institucionalidad dual que lo caracteriza.

Palabras clave: Estado, larga duración, sistema político, trayectoria dependiente, poder de regeneración.

Introducción

En la trilogía mencionada anteriormente nos preguntamos ¿qué nos ató como país al atraso histórico?, ¿por qué vivimos en una crisis permanente y por qué fracasan los intentos por revertirla? Pero también ¿cómo se explica el poder de regeneración de la institucionalidad estatal entendida como la capacidad del modelo de procesar y diluir amenazas a la estructura del poder que sustenta el atraso?

Este trabajo consta de tres partes; la primera explica el método para responder a las preguntas anteriores; la segunda expone un conjunto de hechos históricos relacionados con las Cortes de Cádiz, la independencia, la fundación de la república y el tipo de institucionalidad política que siguió el país en los años poscoloniales y el siglo XX, que evidencian la ruta dependiente elegida. En la tercera parte se exponen las secuelas que resumen los rasgos de un Estado que arribó a su bicentenario capturado por intereses criminales, y en grave peligro de sobrevivencia dado su terminal Estado de derecho.

En todos los Estados en formación, fueron constituyéndose instituciones que funcionaban a la vez con reglas formales e informales, legales e ilegales: las guerras, la piratería «oficial», el contrabando o el control del aguardiente son algunos ejemplos.

A medida que las reglas de las instituciones más importantes *informales*, legales y/o ilegales practicadas y reiteradas por los actores primaron en su comportamiento, crecientes ámbitos de la vida institucional pública y su entramado *formal/legal*, desarrollaron la capacidad de complementarse, conformaron en cada caso nacional sendas trayectorias dependientes, con múltiples variantes. Los países de capitalismo desarrollado formaron las

suyas, y, entre estos, podemos observar las grandes diferencias de calidad democrática entre el «modelo nórdico» y el estadounidense, por ejemplo. En los países subdesarrollados se dieron las propias, en las que se encuentran variantes significativas en países como Colombia, parcialmente controlado por los paramilitares y el crimen organizado, y en Centroamérica, con el caso de Costa Rica que supo oportunamente tomar una trayectoria de progreso.

Pero, ¿qué es la trayectoria dependiente en nuestro marco de análisis? Definir un fenómeno histórico de larga duración como la trayectoria dependiente no puede hacerse de forma lineal ni unívoca. Su evolución y formas de expresarse varían según las etapas históricas y el nivel de complejidad de las sociedades; y es el *método de análisis* el que permite unos u otros resultados. En el volumen 1, *Los orígenes* de la trilogía referida antes, se realiza una relectura de buena parte de los hechos históricos de la época precolonial y colonial que condicionaron en gran medida las circunstancias en las que Guatemala llegó a su independencia en 1821 y luego en 1847, cuando se declara la República de Guatemala.

En la trilogía, los hechos –ampliamente estudiados por historiadores–, son leídos desde otra perspectiva: lo hacemos desde el neoinstitucionalismo político e histórico, lo cual nos permitió arribar a hallazgos sobre los que, hasta donde conocemos, muy poco o casi nada se ha escrito acerca de la historia nacional. Ampliamente estudiados desde la antropología y la historia entendemos que no lo han sido desde las perspectivas del neoinstitucionalismo. Es el aporte que pretendemos dar tanto con la trilogía como con este breve trabajo.

Este enfoque no descarta las perspectivas de otros enfoques, como el de clases, actores, estructuras o de la elección racional. Lo que hace el neoinstitucionalismo es tener en consideración el tiempo largo y la multidisciplinariedad. Los enfoques mencionados, por diversas razones, han desdeñado, hasta muy recientemente, la eficacia de las instituciones, especialmente las informales legales; pero, sobre todo, las informales *ilegales* para comprender cómo funcionan las sociedades.

En la trilogía, el método lo aplicamos a partir de los años inmediatamente anteriores a la declaración de Guatemala como república hasta los años ochenta del siglo XX. En este trabajo, lo aplicamos a partir de 1812, haciendo referencia a importantes hechos previos y a fenómenos políticos asociados a las Cortes,

la Constitución de ese año, las movilizaciones de los pueblos indígenas, las estrategias de las élites y sus efectos sobre la independencia.

No nos interesa solamente caracterizar ese tramo de la historia como un mero ejercicio académico, sino extrapolar –con los riesgos que esto conlleva–, las conclusiones del análisis de estos hechos históricos que sucedieron hace más de 200 años a las tendencias nacionales actuales y poner de manifiesto *la continuidad* a través de dos siglos y algunas décadas más de los rasgos constitutivos de la formación estatal respecto de la trayectoria dependiente.

La historia del bicentenario atestigua lo que no hicimos como país para darnos el Estado necesario; somos un Estado inconcluso cuyas debilidades de todo orden han sido aprovechadas progresivamente por el crimen organizado que lo viene copando aceleradamente. Ojalá la efeméride sirva como fuente que inspire acuerdos políticos para intentar contener las graves consecuencias que ya vivimos, y no resignarnos, por ejemplo, al *modelo* colombiano donde el Estado ha compartido el poder con paramilitares y el crimen organizado.

Primera parte: El problema y el método

Institucionalidad, trayectoria dependiente y rendimientos crecientes

Por razones de espacio, el método de análisis presentado aquí se constriñe a un grupo de conceptos estratégicos que se cristalizan en lo que llamamos «dualidad institucional», «trayectoria dependiente» y «rendimientos crecientes», estudiados desde la perspectiva del tiempo largo. Entender una categoría de análisis compleja como la trayectoria dependiente requiere del uso de conceptos auxiliares insustituibles, como el análisis histórico para reconstruir sus orígenes sin los cuales la tarea sería fallida. Por la brevedad del espacio me restringiré a las instituciones y la institucionalidad.

Las instituciones son un tipo de restricciones establecidas por las sociedades con el objetivo de poner límites a las interacciones políticas, sociales y económicas, según la definición clásica de Douglass North, autor referente en estas materias². Una definición de este tipo nos permite entender los fenómenos de escala micro, o a lo sumo meso, como el funcionamiento de un club deportivo,

2 Ver Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

un partido político, una institución de la administración pública, o una gran empresa. Pero la institucionalidad como la *interacción* de fenómenos a gran escala, como los que se suceden entre las instituciones privadas y las público-gubernamentales, –es decir, entre los mundos de la economía y la política– requiere una definición de otra escala.

La «institucionalidad» es entendida en nuestro marco de análisis como el «espacio de las interacciones que se vincula con la distribución de los beneficios»³, en una sociedad. En las instituciones concurren actores y sujetos con poder desigual, que dan lugar a relaciones asimétricas que se hacen evidentes en la forma en que se reparte lo que producen sus habitantes en términos de bienes materiales, servicios y otros. Se trata del acceso a los bienes productivos y al poder político. En otros términos, la institucionalidad opera, en palabras de Uvalle, como el «puente» que comunica sociedad/Estado/mercado/ciudadanos⁴.

Si observamos con cuidado, no es posible separar la institucionalidad estrictamente pública de la privada; y cuando lo hacemos es solo con fines analíticos, operación que muy pronto nos muestra cuánto dejamos fuera al proceder únicamente así, si lo que buscamos es entender cómo funcionan las sociedades en la compleja dinámica Estado-sociedad, esto es: las relaciones entre política y economía a nivel sistémico.

Para David «Un concepto dinámico [como las instituciones] cuya evolución está gobernada por su propia historia es *dependiente de la trayectoria*»⁵. Las rutinas, acciones, decisiones adoptadas hoy están influidas por las correspondientes que se realizaron en el pasado; las decisiones anteriores son persistentes incluso en condiciones de cambios en el contexto. Una vez sucedido un evento contingente, se desata un «patrón causal» determinado que conduce al mantenimiento de una ruta. Las acciones previas inducen los movimientos posteriores en la misma dirección, haciendo casi imposible su cambio⁶.

3 Ricardo Uvalle, *La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado* (México: Instituto Nacional de Administración Pública de México, 2001), 18, <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/13900.pdf>

4 *ibid.*

5 Pablo A. David, *Path dependence – A foundational concept for historical social science* (Estados Unidos: Stanford, 2001), 1, https://www.researchgate.net/publication/4902534_Path_Dependence_A_Foundational_Concept_for_Historical_Social_Science

6 *ibid.*

Pero una ruta dependiente solo se presenta «cuando existen rendimientos crecientes, esto es cuando se producen procesos de *retroalimentación* que tienen lugar en el tiempo, durante la vida política y social, y transforman las consecuencias de desarrollos ulteriores»⁷. Aquellos procesos que dependen de la trayectoria tienen una lógica precisa; en circunstancias de una coyuntura crítica, la cual solo *a posteriori* se puede saber si fue tal, y que aquí entendemos como la conjunción de circunstancias extraordinarias en la vida de un sistema político, se desatan mecanismos de retroalimentación que, hacia delante, tienden a reforzar la recurrencia de un patrón particular. Si bien al inicio de su ocurrencia, pequeños acontecimientos pueden afectarlos, cuando los actores con poder involucrados han tomado un camino determinado es difícil la reversión del curso que han seguido los fenómenos. En ese contexto, tanto los patrones de movilización política, como las reglas del juego institucionales por reiterados, generan retroalimentación.

Podemos aplicar estas definiciones a la historia nacional: desde la declaración de la república por Rafael Carrera en 1847 –inicio de la dictadura de los «30 años», de 1839 en adelante– y 1949, al final del mandato del presidente Juan José Arévalo, con excepción de la entrega que hizo el presidente Lisandro Barillas (1886-1892), –después de consumir previamente sus propias ilegalidades–, un traspaso «legal», no había sucedido en ¡102 años!

Justo Rufino Barrios y sus sucesores en el siglo XIX, Manuel Estrada Cabrera, Jorge Ubico y más tarde las oprobiosas dictaduras militares de los años sesenta y setenta retroalimentaron (con rendimientos crecientes) la ruta dependiente y la institucionalidad dual (que explicamos en el siguiente numeral): golpes de Estado, asambleas constituyentes, elecciones «legales» y nuevas o reformadas Constituciones, «poderes constituyentes» y «poderes constituidos» cuestionables, siempre «jugando» entre lo legal e ilegal, lo formal y lo informal, que fueron conviviendo –complementándose– mediando el infaltable juramento de respeto a Dios y a las leyes, hasta llegar a la crisis constitucional política, ambiental y social actual sin precedentes, y al debilitamiento del

7 Paul Pierson y Theda Skocpol, «El institucionalismo histórico en Ciencia Política contemporánea», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17, núm. 1 (Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2017): 14, <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/6951>

«poder de regeneración», entendido como la capacidad del modelo de procesar y diluir amenazas a la estructura del poder.

Trayectoria dependiente y dualidad institucional (legal/ilegal). Ejemplos

Un hecho histórico de larga duración y profunda impronta social, que explica parte del fenómeno de la trayectoria dependiente y de la dualidad institucional, es el establecimiento, al principio de la colonización, de los «cabildos de indios» en el siglo XVI, con lo que inició la política de «administración indiana de dos Repúblicas [*sic*]» –la de españoles y la de indios–⁸, sistema que se prolongaría incluso después de la independencia. Cada uno contaba con su propia administración gubernativa, eclesiástica y distintos sistemas de posesión de la tierra, lo cual forjó a lo largo del tiempo un tipo de dualismo legal/ilegal que se mantendría hasta el final del colonialismo, con implicaciones estructurales de muy largo alcance en la vida social y en el proceso formativo del Estado. Todavía hoy podemos observar las estructuras políticas y las manifestaciones del derecho consuetudinario que distinguen a ciertos pueblos indígenas, que interactúan activa y pragmáticamente en la vida política local o nacional a la usanza de las prácticas «occidentales» de los ladinos como lo son las maquinarias electorales, o los comités y consejos de desarrollo, base de las estructuras caciquiles que, más recientemente, distorsionaron la descentralización administrativa del Estado.

La dualidad hace referencia a las normas y las reglas de las instituciones pobladas de actores y sujetos donde se producen las transacciones asimétricas; pero la dualidad institucional que nos interesa destacar en este trabajo se refiere, yendo mucho más allá de las mencionadas, a aquellas que a través del tiempo forjaron una *connivencia*: las reglas informales legales y las ilegales. Son estas las que permiten explicar el poder de regeneración de las relaciones de poder del Estado de las fuerzas que a todo nivel han ido capturándolo, perpetuando prácticas que hoy denominamos corrupción sistémica.

8 Lina Barrios, *La alcaldía indígena en Guatemala: época colonial (1500-1821)* (Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Idies), 1996), 25, <https://www.url.edu.gt/publicacionesurl/FilesCS.ashx?id=40657>

Todas las sociedades, capitalistas o no, funcionan con una institucionalidad mezcla de lo formal/informal, y legalidad/ilegalidad. Los frecuentes escándalos que protagoniza la gran banca transnacional por actos corruptos coludidos con funcionarios públicos en el primer mundo son una muestra de ello. El predominio de uno u otro –lo legal o lo ilegal–, a lo largo del tiempo, explicará en gran medida el grado de arraigo o ausencia de una institucionalidad de respeto a la formalidad, a las reglas escritas o no –informales– pero legales, en las transacciones entre el mundo de la economía y de la política, y en el ámbito del siempre buscado Estado de derecho.

Existen múltiples ejemplos de las relaciones entre la economía privada y la administración pública colonial donde se manifiesta el dualismo institucional legal/ilegal, de donde vienen gran parte de nuestros problemas. Mencionamos tres ejemplos de distinto alcance y ámbito pero que desde la perspectiva del tiempo largo nos permiten entender las implicaciones para la consolidación de la ruta dependiente.

Primero. El contrabando en el Caribe y la zona del Polochic

Desde el siglo XVI, en los puertos centroamericanos de Acajutla y Realejo, el contrabando «floreció hasta el punto de convertirse en un elemento clave en el desarrollo económico del Reino de Guatemala»⁹. Obando destaca en su estudio cómo los intercambios de seda por plata ocurrían en el anonimato, a espaldas de la hacienda pública. Las operaciones comerciales podían ser tanto de forma legal, como de forma ilegal, o una mezcla, en dependencia de la naturaleza de la transacción. No solo se afectaban los ingresos de la Colonia, sino lo más significativo, esta reiterada y prolongada conducta propició que los involucrados vivieran al «filo de la legalidad», como escribe el autor¹⁰, con todas las consecuencias en la cultura y los valores sociales construidos a lo largo del tiempo. Hoy como en el siglo XVII, las áreas más permeadas por la corrupción a gran escala han sido aduanas, puertos y fronteras.

Durante buena parte del siglo XVII, de 1604 a 1667, los comerciantes a través del cabildo, controlaron la recaudación del impuesto de alcabala, las rentas, el

9 Rafael Obando Andrade, «Contrabandistas de seda y plata: los puertos centroamericanos en las rutas transpacíficas (1585-1605)» en *Open Editions Journals*, 2019, párr. 2, <https://journals.openedition.org/nuevomundo/78278#tocto1n4>

10 *ibid.*, párr. 54.

aguardiente y el almojarifazgo (impuesto aduanero); de 1667 a 1763, el cobro de la alcabala pasó a control de la Real Hacienda por los bajos ingresos que aquellos le reportaban; después de 1763 de nuevo los comerciantes tomaron el control¹¹.

Esa élite de comerciantes monopolistas «actuaba a expensas del Estado, bajo el fraude, la corrupción e incluso el mercado ilegal. Mantenían alianzas familiares y de negocios con los funcionarios y muchos de ellos eran funcionarios que se vinculaban con extranjeros contrabandistas»¹².

En 1785, las reformas borbónicas introdujeron las «intendencias» para mejorar el control del poder borbónico sobre el fisco, controlar el poder de los comerciantes y el funcionamiento de los cabildos; pero López sostiene que pronto aquellas élites actuarían corruptamente y sin lealtad a la Corona, forjando alianzas con mercaderes y burócratas criollos y peninsulares «que monopolizaban el poder económico y social, el mercado lícito e ilícito»¹³. En Centroamérica, adquieren relevancia práctica tan tarde como en 1811. Vives¹⁴ concluye para el caso de Guatemala, que por diversas pugnas entre comerciantes, funcionarios reformistas y algunas élites de otras regiones, «la oligarquía mercantil se adelantó a la metrópoli a la hora de ahorrar la nueva administración a sus intereses (...)»¹⁵.

Segundo. La apropiación de los recursos financieros de los pueblos indígenas por la Real Hacienda

En 1801, la Real Audiencia de Guatemala (RAG), retorciendo las normas legales, facultó a corregidores y alcaldes mayores a usar las reservas monetarias de los pueblos. Los historiadores documentan que para 1808, la Real Hacienda ya no enviaba los caudales a España como era su obligación, y requería para funcionar dinero mexicano y los fondos expoliados a los pueblos. En 1809, el capitán general González Saravia (1801-1811) denunció al ministro de

11 Eugenia López Velásquez, «Reveses de la política de comercio libre y política fiscal de rentas estancadas de las reformas borbónicas en San Salvador y Sonsonate (1700-1823)», en *Los estancos, las prácticas monopolísticas y las rentas del Estado en El Salvador* (El Salvador: Biblioteca de Historia Salvadoreña 2008), 68.

12 *ibid.*, 67.

13 *ibid.*, 69.

14 Pedro Vives, «Intendencias y poder en Centroamérica. La reforma incautada», *Anuario de Estudios Centroamericanos* 13, núm. 2 (1987): 37-47, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/articulo/view/2854/2775>

15 *ibid.*, 40.

Hacienda de Indias, –José Canga Argüelles (1771-1842)–, que el uso de los recursos de los pueblos era un pingüe ramo que administraba la RAG mientras ganaba réditos al 5 % para «financiar adquisiciones de tierras y todo tipo de gasto y negocio tanto de españoles como de ladinos»¹⁶.

Pero las dualidades se consideraban valederas entonces, escribe Vielman, José María Peinado, –paladín de los derechos de propiedad como lo describe el autor–, escribió en 1808 al poderoso Consulado de Comercio, del cual era parte, y para justificar la estrategia rapaz de la Real Hacienda señala que: «Al indio le es indiferente que su arca tenga un peso o un millón. Su suerte siempre es la misma (...)»¹⁷.

Más tarde, diputados centroamericanos miembros de las Cortes, indignados, denunciaron en 1812 ante el ministro de Hacienda español Canga Argüelles, los excesos: «¿De cuántas pestes, hambres y otras calamidades han sido víctimas los indios por haberse dado otros destinos a su patrimonio?»¹⁸.

El objetivo oculto era usar los capitales para fines comerciales, y construir una carretera que conectara la capital con el golfo de Honduras. Las reservas de los pueblos irían a parar al Consulado que se quejaba entonces de no contar con los recursos para hacerlo. El Consulado de Comercio, originalmente una instancia mixta «público-privada», pero controlada por las autoridades coloniales con el paso del tiempo, devino en una estructura predominantemente privada que usaba recursos públicos para financiar sus estrategias.

Creado por Real Cédula de 1793 para organizar los intereses de comerciantes y hacendados e impartir justicia en el ámbito comercial –en clara dualidad con el sistema de justicia colonial–, los oficios del Consulado de Comercio se consideraban oficios públicos; específicamente era prohibido ejercer de cabildante (alcalde o concejal) al mismo tiempo, según Jordana Dym¹⁹. Pero «En 1802, el Cabildo arguyendo falta de personal, insistió en que a pesar de las prohibiciones, diez oficiales del Consulado (...) incluyendo a los cónsules [y

16 Julio Vielman Pineda, *Los enigmas de la independencia, 1808-1823*, tomo 1 (Guatemala: Edición del autor, 2013), 121.

17 *ibid.*

18 *ibid.*

19 Jordana Dym, «El poder en la nueva Guatemala: La disputa sobre los alcaldes de barrio, 1761-1821», *Cuadernos de Literatura* 14, núm. 28 (2010): 213, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=439843026005>

poderosos comerciantes] el Marqués de Aycinena [primer Prior del Consulado] y Pedro Juan de Lara [comerciante y hacendado], fueran miembros corrientes del Cabildo», en clarísimo conflicto de interés²⁰. Aquí se constata la dualidad legal/ilegal entre lo público y lo privado como han venido operando las instituciones desde la Colonia, «normalizando» su connivencia.

Tercero. El aguardiente y los monopolios

Desde mucho antes de la declaración de la república, la chicha y el aguardiente fueron un importante recurso para las finanzas oficiales y tema de múltiples disputas con las comunidades. De regulaciones puntuales se fue pasando a la creación de una institucionalidad a cargo de la administración de los estancos y la promoción de una doble moralidad en la aplicación de la política de prohibición de las bebidas de fabricación casera; para «preservar la salud y la buena conducta», se decía, al tiempo que la Hacienda tenía ingente necesidad de incrementar continuamente las ventas de estas bebidas, pero bajo su control. Toda clase de abusos y corruptelas giraban en torno a esta actividad.

En 1866, urgido de recursos para sus guerras, Rafael Carrera acuerda con capitalistas del alcohol delegarles la administración del mismo con derechos monopólicos –función hasta entonces privativa del gobierno, y fuente primerísima de ingresos–, así se convirtió la Hacienda en prestamista sometida a pagos usureros. «La Compañía de Aguardientes de Guatemala [formada por los mayores asentistas o contratistas del Gobierno] (...), funge como una Intendencia de Administración Fiscal y Tributaria sobre el ramo licorero, desde el momento que controla las esferas en mención y luego dispone de la manera de establecer cuotas e impuestos (...)»²¹.

Se cristalizaba así la definición de la institucionalidad como un puente que comunica sociedad/Estado/mercado/ciudadanos.

²⁰ *ibid.*

²¹ Edgar Haroldo Torres, «La familia Samayoa. Su vinculación al desarrollo capitalista en Guatemala en el siglo XIX (1830-1879)» (tesis de licenciatura en Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2012), 137.

Los hechos y las interpretaciones

Contemporáneamente, la reiteración de ese tipo de transacciones a lo largo de los siglos se expresa en la forma en que operan las fronteras, las aduanas y los puertos, o, con otros rasgos y origen, en la economía informal –el contrabando de hormiga, el «pirateo», etcétera–; o los «normalizados» escándalos en las transacciones entre la administración pública y los proveedores privados, atestiguan la profundización y la resiliencia de dicha cultura institucional muy anclada a procedimientos corruptos –mayores y menores–, tendencialmente proclives al control del crimen organizado.

Comprender aquellos fenómenos requiere un acercamiento complejo; pero no es este el lugar para extendernos en el tema, lo que sí hacemos en Valdez²²: la explicación en la perspectiva del tiempo largo tiene que ver con el tipo de sistema económico –patrimonialista–, y la forma en que se produce el reparto de la riqueza socialmente producida, el grado y la forma de la muy escasa movilidad social; en resumen, cómo se relaciona la política –el gobierno central y las instituciones estatales– con la economía –el capital organizado–, relación marcada por la supeditación del interés general al privado. Nuestro sistema económico es concentrador de las utilidades, geográficamente centralizado (el 65 % de las empresas están en el departamento de Guatemala); bloquea la movilidad social, y muchos de los líderes empresariales de la gran empresa desarrollaron durante siglos estrechas relaciones con el Estado para favorecer sus intereses –con lo que impiden, por ejemplo, la aprobación de leyes contra la competencia y logran jugosas ventajas fiscales y exenciones, oponiéndose a la instauración de una auténtica reforma judicial, etcétera–. La gran mayoría de la sociedad, por estos rasgos, no tiene acceso a bienes productivos a una escala que permita cambiar el modelo por uno que favorezca la democratización de los capitales. Es un modelo «expulsor» que funciona como un disparador de formas diversas de corrupción a todo nivel, que favorece una cultura institucional corrupta «normalizada».

Las explicaciones predominantes para dar cuenta de las conductas sociales y políticas en las sociedades provienen del marxismo –las clases–, neomarxismo –fenómenos estructurales– y sus variantes socialdemócratas, y las liberales

22 Valdez, *Guatemala: Las entrañas del Estado*.

–racionalidad de los individuos, individualismo metodológico, mercantilismo, etcétera–. El neoinstitucionalismo aporta, como venimos desarrollando, nuevas perspectivas que pretenden complementar potentes teorías como las mencionadas para la comprensión de los fenómenos que estudiamos.

Segunda parte: los hechos históricos

Fernando VII, las Cortes de Cádiz y la dualidad institucional

Las Cortes funcionaron de 1810 a 1814. La Constitución de 1812 fue promulgada el 19 de marzo en tanto el rey Fernando VII permanecía en cautiverio por órdenes del invasor Napoleón. El 4 de mayo de 1814, al dejar la prisión, derogó la Constitución, disolvió las Cortes y ordenó la captura de los diputados liberales para ocupar de nuevo el trono. Simultáneamente, con apoyo militar, 69 diputados suscribieron el Manifiesto de los Persas (1814), en el que demandaban la reinstalación del rey y la derogación de la Constitución.

Pero los diputados habían jurado lealtad al rey en la instalación de las Cortes en 1810. Les preguntó Pedro de Quevedo y Quintano (1776-1818), el Obispo de Orense (Galicia), regente de España y sus Indias, convocante en nombre de Fernando VII: «¿Jurais conservar á nuestro amado soberano el señor don Fernando VII, todos sus dominios, y en su defecto á sus legítimos sucesores y hacer cuantos esfuerzos sean posibles para sacarlo del cautiverio y colocarlo en su trono? [...] sí Juramos»²³.

La dualidad institucional y el pragmatismo de los diputados se constata en estas célebres frases de Vélez: Apenas «á las diez horas [del juramento] las córtes se hicieron soberanas del soberano. [...] En la mañana [...] se jura la soberanía del rei, en la noche misma decretan las córtes que en ellos reside la soberanía»²⁴. «Acaso no pensarían las córtes que los dos juramentos se oponían». [Redacción original]²⁵.

Los liberales fueron implacablemente perseguidos bajo la acusación de traidores, con condenas arbitrarias a cárcel o exilio. Además, entre otras

23 Rafael de Vélez, *Apología del altar y del trono*, tomo 2 (Madrid: Imprenta de Cano, 1818), 64.

24 *ibid.*, 65.

25 *ibid.*, 69.

importantes consecuencias para los intentos de democratizar España, se restauraron los privilegios de la nobleza y se reintegraron a la Iglesia las propiedades desamortizadas.

Sucesos como la revolución liberal, precipitada ante la invasión napoleónica que condujo a las Cortes de Cádiz y a la promulgación de la Constitución de 1812 –que formalizó una «monarquía moderada hereditaria», como se establece en el artículo 14, precedida por el Estatuto de Bayona, impuesto por los hermanos Bonaparte en 1808 con el colaboracionismo de algunos españoles–, tuvieron gran influencia en las colonias. Aunque el Estatuto no se implantó, se produjeron movilizaciones en las colonias que alentaron las consignas de tomar distancia de la «madre patria» ante la inestabilidad que esta experimentaba.

Convocadas las colonias a asistir a Cádiz, el diputado guatemalteco Antonio de Larrazábal (1769-1853), arriba un año después de iniciados los trabajos, atrasado por las dificultades logísticas, pero también por el retraso premeditado en la convocatoria a la elección, atribuible al capitán general Bustamante y Guerra, opuesto a toda gesta autonómica. Las autoridades coloniales prepararon muy bien la participación de la ínfima delegación de dos diputados por Guatemala. El documento oficial era el del cabildo llamado *Instrucciones*, redactadas mayormente por Peinado (1769-1820). Un segundo texto fue redactado por disidentes del Cabildo; y los *Apuntes Instructivos*, redactados por el Consulado de Comercio que no pudo llevar consigo Larrazábal, pero que influyeron en su momento en el pensamiento de la élite y oxigenaron el debate.

Las *Instrucciones* contenían una introducción, luego de exponer las dificultades de la vida económica y política que tendrían a la colonia en la «ruina»²⁶. ¿El remedio? Una Constitución que prevenga el despotismo «[y] una administración (...) cimentada en principios de propiedad, seguridad y libertad (...)»²⁷. La propuesta incluía un proyecto de Constitución y una avanzada Declaración de los Derechos del Ciudadano.

Larrazábal, con una firme vocación liberal, fue detenido en España, luego destinado al convento de Belén, donde el arzobispo Casus y Torres (1765-1845)

²⁶ Vielman, *Los enigmas de la independencia*, 93.

²⁷ *ibid.*

le hizo «aprender religión y fidelidad a su rey»²⁸, impedido de recibir visitas, escribir y recibir carta alguna. Los avanzados apuntes *Instructivos* que llevó para fundamentar la posición de Guatemala, fueron incinerados en la plaza central.

Destaca en la Constitución de 1812 la prohibición de los monopolios comerciales, la libertad de cultivos, la legalidad fiscal poniendo límites a la imposición de tributos, la libertad de imprenta, el *habeas corpus*, así como la abolición de régimen señorial y la reducción de las prebendas eclesiásticas. No hay referencias a los pueblos indígenas, únicamente a los originarios del África a los que se les deja abierta la puerta de la «virtud y del merecimiento» para ser ciudadanos, y claro, a la usanza de la época, que «tengan un capital propio»²⁹, como también para el caso de los diputados.

Se ponían límites al absolutismo del rey: el soberano tendría la facultad ejecutiva; la legislativa, la nación. En cuanto a los derechos indígenas y su ciudadanía, hubo discursos como el que sigue: «Es tal la pequeñez de su espíritu, su cortedad de ingenio, su propensión al ocio (...) que al cabo de tres siglos de oportunas y empañadas providencias para entrarlos en las ideas comunes y regulares, se muestran iguales a los del tiempo del descubrimiento de las Indias»³⁰.

A pesar de estos juicios que Villegas atribuye al diputado español Valiente, sostiene que hubo «cierta unanimidad» sobre la anulación de los servicios forzados y de los castigos corporales³¹.

Pero contra Cádiz conspiraron intereses económicos opuestos al libre comercio: un obstáculo a los monopolios coloniales. Las élites de Cartagena y las de Santafé de Bogotá, donde vivían los virreyes que, movidos por estas, mantenían un férreo modelo proteccionista, influyeron para bloquear la propuesta del diputado mexicano Guridi (1763-1828) de acabar con el tráfico

28 Jorge Mario García Laguardia, «Un proyecto constitucional americano en las Cortes de Cádiz de 1912. El diputado por Guatemala Antonio Larrazábal» (ponencia presentada en el *Seminario Internacional. Conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*, México, 2013), 290, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3525/17.pdf>

29 Cortes generales y extraordinarias, *Constitución Política de España de 1812*, art. 22, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const_mex/const_cadiz.pdf

30 Samuel Alcides Villegas Páucar, «Las cortes de Cádiz y la cuestión indígena, 1808-1814», *Revista de Antropología*, año 5, núm. 5 (2007): 211.

31 *ibid.*

de esclavos y liberar a sus descendientes, medida, que en opinión de Múnera, «cabía perfectamente dentro de lo que podríamos llamar el espíritu progresista de Cádiz»³².

La propuesta pro derechos indígenas de Argüelles (1776-1844) y Antillón (1778-1814) nunca pasó de las comisiones. Igual destino tuvo la iniciativa de Argüelles contra la tortura. El diputado Quintana (1772-1857) defendió sin éxito, la avanzada propuesta de que los indígenas estuvieran representados por indígenas en vez de tener «defensores»³³.

Ocho años después, tras la revolución de 1820, Fernando VII en condiciones adversas, se ve obligado a «jurar» su apoyo a la Constitución: «Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional; y mostrando a la Europa un modelo de sabiduría, orden y perfecta moderación [...] hagamos admirar y reverenciar el nombre Español [*sic*], al mismo tiempo que labramos para siglos nuestra felicidad y nuestra gloria»³⁴.

Una «hipocresía del Rey [*sic*]», la califica Hernández³⁵, porque a la vez solicitaba secretamente a la Santa Alianza apoyo para acabar con la revolución. Luego de lograrlo con éxito, reinó de nuevo hasta su muerte en 1833. Mediante múltiples ilegalidades, convirtió a su hija en la reina Isabel II (1830-1904); seguirían 35 años de absolutismo hasta 1868, cuando esta se exilió.

Una cultura, relativamente distinta de la de otros países europeos, marca el contradictorio constitucionalismo español en el siglo XIX (seis constituciones: 1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876), propio de una sociedad de feudos regionales, desnudando la convivencia de las instituciones y organizaciones formales e informales en las disputas. América vivía ya sus controvertidos procesos constitucionales.

32 Alfonso Múnera, *Tiempos difíciles. La República del XIX: Una ciudadanía incompleta* (Cartagena de Indias: Ediciones Plumas de Mompox, S.A. 2011), citado por Ernesto Samper Pizano, «La Constitución de Cádiz de 1812 y la independencia iberoamericana», *Poliantea* 3, núm. 14 (2012): 256.

33 *ibid.*, 211.

34 David Hernández Gutiérrez, «La independencia de Guatemala ¿Sabemos qué celebramos realmente el 15 de septiembre?», *Revista de la Universidad del Valle de Guatemala*, núm. 37 (2019): 29, https://res.cloudinary.com/webuvg/image/upload/v1570140870/WEB/Servicios/Editorial%20universitaria/PDF/37/REV_37_ART_2_pags_19-39_op.pdf

35 *ibid.*

El Consulado de Comercio, los Apuntes Instructivos y la dualidad institucional

El trabajo de García Arredondo de 1799, *Memoria sobre el fomento de las cosechas de los cacao y de otros ramos de la agricultura*, fue la primera propuesta de reforma agraria. La Asociación Económica de Amigos del País también llevó adelante propuestas para establecer reformas de índole social y económica. En ese contexto, los *Apuntes Instructivos* del Consulado de Comercio hablan de elevar la capacidad de compra del pueblo, recuperar el comercio y ampliar el mercado interno, sin olvidar que los hacendados descansaban en el trabajo semigratuito.

Los Apuntamientos de Agricultura y Comercio del Consulado de Comercio inician, citando al abate de Condillac (1714-1780): «El verdadero fin de la Política es hacer cómoda [*sic*] la vida y felices á [*sic*] los Pueblos»³⁶; los indios: «son el descanso de las demás clases sin exclusión; (...) nos alimentan surtiéndonos de lo necesario»³⁷. Defendiendo la economía cerrada, una lista de 21 puntos describe cómo cambiar, dicen, el acceso de los indígenas a la tierra y a los instrumentos productivos, y proteger sus bienes y vidas. Contrasta la dualidad de su comportamiento respecto a lo presentado:

1. [...] El indio tendrá campo propio del Egido [*sic*] de su Pueblo distribuyéndosele la porción de tierra suficiente luego que se case, en que pueda sembrar lo necesario para mantener su casa, todo el año, pagar sus contribuciones, vestirse, y que le quede algún sobrante.
2. Estas tierras se les darán en absoluta propiedad para sí y sus sucesores sin que sus justicias puedan ya despojarlos de ellas, como ahora hacen en muchos pueblos; pero sí los obligarán á [*sic*] cultivarlas en el caso de indolencia del propietario.³⁸

«He aquí la constitución política», concluyen, «que nos parece deberse estatuir para hacer del indio verdadero agricultor»³⁹; objetando el sistema de los repartimientos por «violentos y tiránicos, propios solo para enriquecerse, y abismar mas y mas [*sic*] en la miseria á [*sic*] los indios»⁴⁰.

36 Junta de Gobierno de 20 de octubre de 1810, *Apuntamientos sobre la agricultura y comercio del Reyno de Guatemala que el Señor Don Antonio Larrazábal, diputado de las cortes extraordinarias de la nación por la misma ciudad pidió al Real Consulado en Junta de Gobierno de 20 de octubre de 1810* (Guatemala: Oficina de D. Manuel de Arévalo, 1811), 3, <https://archive.org/details/apuntamientosobrela00guat/page/32/mode/2up?view=theater>

37 *ibid.*, 13.

38 *ibid.*, 32-33.

39 *ibid.*, 40.

40 *ibid.*, 41.

Martínez Peláez es escéptico al respecto de la viabilidad de la propuesta: «[...] las reformas que propugnaban los comerciantes eran en el entendido de que “no habría independencia”»⁴¹, y que ellos «seguirían siendo los importadores favorecidos en exclusiva con el monopolio comercial español»⁴².

El Consulado sostuvo que la causa primaria del atraso en la agricultura en el Reino se encontraba en una mala distribución y uso de las tierras: posesiones inmensas entre pocas personas, con enorme perjuicio de los muchos que forman la masa del Estado, y que no tienen un terreno en propiedad donde sembrar una milpa. La propuesta del Consulado de Comercio no hablaba de expropiación sino de venta de tierras no explotadas y de dotación a quienes no las tuvieran. «[...] todo el [documento] era una utopía [...] la clase social capacitada para tomar el poder en aquel momento –la clase criolla–, hubiera encontrado la ruina en aquellas realizaciones», sostiene Martínez Peláez⁴³. La propuesta no podría ser tomada en serio por la oligarquía por sus implicaciones para el modelo; pero una reforma agraria inteligente habría sido un avance extraordinario para reducir las injusticias y las gravísimas asimetrías en la posibilidad de acceder a los bienes productivos, lo que sigue siendo una realidad que bloquea el desarrollo de un capitalismo moderno.

El Plan Pacífico de Independencia: simulación patriótica

Gutiérrez documenta que, entre 1809 y 1823, quichés, kaqchikeles, nahuas y otros grupos luchaban en el Reino de Guatemala por sus derechos, como tener un gobierno local propio, la administración de sus recursos, el acceso a las tierras y aguas y un tema especialmente sensible: la regulación de los tributos y el trabajo forzoso, recurriendo «tanto a las prácticas acumuladas a lo largo del periodo colonial, como a los modos/discursos adoptados/adaptados en el marco de la recién llegada normativa gaditana»⁴⁴.

41 Severo Martínez Peláez, *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca* (Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2015), 141, <http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/lapatriadelcriolloseveromartinezpelaez.pdf>

42 *ibid.*

43 *ibid.*, 146.

44 Coralia Gutiérrez Álvarez, «Pueblos, poder y crisis en Guatemala, 1809-1823», en *Historias e historiografías del siglo XIX en Chiapas y Guatemala*, coordinado por Aaron Pollak, Ursula Torres Freyermuth y María Dolores Plomo Infante (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur, 2020), 215.

La autora registra sublevaciones entre 1811 y 1815 en: Patzicía, Comalapa, Santa Catarina Ixtahuacán, Momostenango y Totonicapán en la provincia de Guatemala; y entre 1818 y 1823 en los Altos de Guatemala: Patzicía, Momostenango, San Francisco El Alto, San Andrés Xecul, San Cristóbal Totonicapán, Quetzaltenango, Totonicapán y Santa María Chiquimula. Excepto en este último, todos los demás pueblos fueron protagonistas de la primera ola de sublevaciones⁴⁵.

A diferencia de la mayoría de los estudios historiográficos que enfatizan en las figuras, en los líderes, o en la economía, es relevante profundizar en el papel de la acción política de los pueblos indígenas como un factor concurrente que aceleró la crisis colonial más allá de la crisis económica, y que contribuyó a forzar la independencia, al margen de la forma en que esta adoptó, pero que en última instancia –valora la autora–, sumó a que se conformara una «crisis de las formas del poder colonial»⁴⁶, entendidas como las formas en las que se crea y recrea la organización social, materializadas en instituciones «que (...) condensan (...) las alianzas entre los sujetos»⁴⁷.

Según Villegas⁴⁸ la idea de que los indígenas no tuvieron mayor protagonismo en las elecciones y las representaciones ha sido revisada; las investigaciones de Avendaño y Dym sobre Guatemala son un ejemplo, entre otros. La población indígena «incluidos mulatos y mestizos, estaba enterada y entendía el significado del nuevo orden constitucional [...]»⁴⁹.

Como sabemos, la independencia no supuso una ampliación de los derechos de los pueblos indígenas. Ni en la Constitución de la Federación Centroamericana de 1824, ni en la primera Constitución de Guatemala de 1825 hay referencias a los pueblos indígenas, por la supuesta pretensión liberal de que todos los ciudadanos son «iguales». En *El estatuto jurídico de los indígenas en las constituciones hispanoamericanas del periodo de emancipación*,

45 *ibid.*, 227.

46 *ibid.*, 231.

47 *ibid.*, 231-232.

48 Villegas, «Las cortes de Cádiz y la cuestión indígena», 199-220.

49 Dym, «El poder en la Nueva Guatemala», 211.

Castillo Vegas⁵⁰ documenta que las grandes tendencias constitucionales del periodo mencionado fueron: una política de exclusión –el indígena como un extranjero en su propia tierra–, una política paternalista –continuidad del periodo colonial–, una política de igualdad de corte liberal, y la política de la asimilación, predominante.

Las luchas de los pueblos indígenas contra las arbitrariedades y el trato desigual en materia de impuestos y el saqueo de sus ahorros influyeron en la supresión de los tributos «especiales», fue un punto de coincidencia entre republicanos y liberales; unos denunciando los restos del *Ancien Régime*: los otros, demandando la igualdad de la ley.

En la Constitución de Guatemala de 1825, como se dijo, no hay referencias expresas sobre los indios, pero sí se enfatiza la idea de la igualdad contributiva, que puede leerse como la supresión de los tributos, en el artículo 228: «Las contribuciones serán repartidas igualmente entre los habitantes del Estado, con proporción a sus facultades sin privilegio ni excepción alguna»⁵¹.

El interés de la élite criolla para declarar la independencia se basaba en dos motivaciones: el temor a que Napoleón se apoderara de los dominios de España y perder con ello su privilegiada posición; y segundo, el vacío creado por la ausencia del rey podría dar oportunidad a las clases populares para involucrarse activamente en el proceso independentista⁵². Pero además, la economía era desastrosa. Vielman describe el deterioro en el periodo preindependentista: el aparato productivo había llegado a tal punto de degradación que devino en incapaz de provisionar alimentación a las mayorías, instigando migraciones «sobre todo [de] los indios [...]», provocando entre la emergente clase criolla ilustrada «el primer gran debate nacional de la colonia» sobre la reforma de la tierra y el sistema de producción de alimentos⁵³.

50 Jesús Luis Castillo Vegas, «El estatuto jurídico de los indígenas en las constituciones hispanoamericanas del período de emancipación», *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XXXV (2013): 431-459, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rehj/n35/a13.pdf>

51 Asamblea Constituyente, *Primera Constitución de 1825: De las Contribuciones*, título XI, art. 228, https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-del-estado-de-guatemala-de-1825/html/ef014f81-0322-4b73-88de-0bdeb99f49ac_2.html

52 Castillo Vegas, *El estatuto jurídico de los indígenas*, 450.

53 Vielman, *Los enigmas de la independencia*, 113.

Documenta Luján⁵⁴ que cuatro grupos actuaban con fines diversos frente a la independencia: la clase alta capitalina, las clases altas de las principales ciudades, las capas o estratos medios, y los estratos medios y bajos no ilustrados. Los miembros de la primera prefirieron usar tácticas solapadas y ocultas que no los expusieran, pero fueron los que sacaron «la mejor tajada», y se colocaron al frente del movimiento cuando ya no había opciones.

Pragmáticamente, buscaban un régimen político «moderado»: simplemente liberarse de España conservando su hegemonía. Las oligarquías provincianas, en cambio querían «asaltar el poder político» que repudiaban.

El «Plan Pacífico de Independencia» –preparado en secreto–, fue la respuesta de la clase alta planeado por experimentados oligarcas. Es la mejor evidencia de la «simulación patriótica» de la gesta del 15 de septiembre, que Vielman⁵⁵ llama un programa «operativo» o coreográfico. Entre los autores estuvieron Juan José de Aycinena (1792-1865), su hermano Mariano (1789-1855), Pedro Molina (1777-1854), Mariano de Beltranena (-1866); y José Barrundia (1787-1854), a quien eligieron como jefe.

El objetivo del plan, dice Cabezas⁵⁶, era lograr que fueran las mismas autoridades del reino las que tomaran la decisión de la separación de España, apoyándose en Iturbide (1783-1824) para asegurar la continuidad del sistema. Véase la simulación:

A esta Junta deberán concurrir el Arzobispo, y algunos Canónigos, los Prelados Eclesiásticos, los Jefes militares, los Oidores que se eligieren para el caso. El resto se compondrá de los primeros vecinos cabezas de casa y de la Diputación Provincial, con algunos vocales del Ayuntamiento. [...] se mandará poner el Batallón de Milicias sobre las armas, y se dará aviso secreto al Pueblo por medio de los Síndicos, para que concurra en masa a diferentes puntos de la ciudad, y grite «viva la independencia». Una guardia de negros [...] guardará la puerta del salón en que se haga la Junta [...].⁵⁷

54 Jorge Luján Muñoz, *Aportaciones al estudio social de la Independencia de Centroamérica* (Guatemala: Ministerio de Cultura y Deportes, 1991), 20-22, <https://repositorios.cihac.fcs.ucr.ac.cr/cmelenendez/handle/123456789/74>

55 Vielman, *Los enigmas de la independencia*, 459.

56 Horacio Cabezas, *Independencia centroamericana. Gestión y caso del «Plan Pacífico»* (Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2009), 73, http://www.academia.edu/8336268/Independencia_Centroamericana_Gestión_y_ocaso_del_Plan_Pac%C3%ADfico?auto=download

57 Cabezas, *Independencia centroamericana*, 74.

Y su colofón, el Acta de Independencia, «legalizando» los intereses de los promotores del simulacro, que describen los puntos 6 y 7: «Nombrada la Junta se presentará el Gefe [*sic*] en un balcón y gritará la independa.; a qe. contestará el pueblo con aclamaciones». 6º. En sus sesiones siguientes se ocupará de preparar los elementos de qe. deberá constar el Congreso Nacional constituyente (...)»⁵⁸.

Y para asegurarse el *statu quo*: «7º. No se innovará nada en cuanto al gobierno, ni se tratará de remover empleado alguno, a no ser que se considere peligroso contra el futuro inmediato sistema»⁵⁹. Así se consumaba la simulación de una gesta que debió ser, aun en medio de las adversas circunstancias políticas para las mayorías, una conquista social.

Tercera parte: las secuelas

Sistema político y poder de regeneración estatal

Para Hodgson⁶⁰ es muy generalizada la idea de que existe una línea divisoria entre las instituciones plenamente formales respecto de las informales, perspectiva que los análisis más agudos sobre las instituciones descartan como falsa. Las formales dependen «siempre» de reglas ilegales y de normas no explícitas para funcionar.

Extrañamente, terminando el siglo XX todavía no se entendía bien *la eficacia* de las instituciones *informales legales e ilegales*. Para Lauth, no únicamente los procesos administrativos y políticos de los Estados son afectados por la *informalidad ilegal* «sino también el sistema de justicia (...). La consecuencia de esto [es] el surgimiento de una “cultura de corrupción”, capaz de desarrollar su propia dinámica de *autopetpetuación*»⁶¹; este es el *poder de regeneración* del sistema que ha acompañado la historia estatal.

Las reglas y las instituciones una vez consolidadas trascienden a los actores y a las clases sociales –incluyendo a los que controlan el sistema político–

58 *ibid.*, 75.

59 *ibid.*

60 Geoffrey M. Hodgson, «¿Qué son las instituciones?», *Ciencias Sociales* 4, núm. 8 (2011): 44, <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>

61 Hans Joachim Lauth, «Informal Institutions and Democracy» *Democratization* 7, núm. 4 (2000): 35, DOI: 10.1080/13510340008403683 [Cursivas nuestras].

aunque las produzcan e intenten cambiarlas. La autopropagación produce connivencia funcional en el ámbito político-institucional (donde concurren política y economía) y contribuye a que los otros subsistemas—económico, ambiental, social— funcionen como un todo. El término «sistema político» —coincidimos con Duverger— refiere a un conjunto *más amplio* que «régimen político». El estudio del sistema político: «Es también estudiar las relaciones entre este régimen y los demás elementos del sistema social: económicas, técnicas, culturales, ideológicas, históricas, etcétera»⁶². De allí la importancia del análisis sistémico para comprender la compleja dinámica social.

El Estado inconcluso y la institucionalidad dual

Cumplidos 200 años de la independencia y 221 desde las Cortes de Cádiz, no podemos menos que concluir que la conjunción de una serie de factores históricos fácilmente documentables, algunos de los cuales hemos mencionado, dan por saldo un Estado inconcluso, monocultural que no representa a la diversidad de la nación. Las deudas con los pueblos indígenas son una de las explicaciones de la falta de legitimidad y la conflictividad permanente en los territorios. El multiseccional subsistema económico, concentrador del ingreso, de los bienes productivos, de las oportunidades y geográficamente centralizado da por resultado la pobrísima obra pública —discriminadora—, en los territorios indígenas, con el imparable crecimiento de la pobreza y la disgregación social que ha forzado a los excluidos del sistema a buscar oportunidades económicas por medios legal/ilegales, y a muchísimos otros a migrar para salvar su dignidad.

Ni la Constitución de 1945 aprobada en los años de la revolución (dos menciones a los pueblos originarios) ni la de 1956 (dos) ni la ilegítima de 1965 (tres) ni la de 1985 (cinco) hacen referencia a los pueblos indígenas como parte de un Estado plural. Castillo concluye que «La retórica de la igualdad ante la ley y la libertad política plasmada en las constituciones hispanoamericanas, por lo que se refiere a la población indígena, resultó tan estéril como las consabidas muletillas con que las Leyes de Indias, al imponer las encomiendas o la mita, insistían en que se atendiera “al buen tratamiento de los naturales”»⁶³.

62 Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional* (Barcelona: Ariel, 1982), 33.

63 Castillo, «El estatuto jurídico de los indígenas», 457.

El efecto práctico de las diversas legislaciones fue, en nombre de la supuesta igualdad de carácter liberal, tratar de anular su identidad colectiva, sus formas de organización, activismo político y formas de propiedad, que más de doscientos años después en lo sustantivo se mantienen, independientemente de los muy limitados avances en materia de desarrollo constitucional que los reconocen, como es el caso de la de 1985, que dedica cinco artículos generalistas a la cuestión (del 66 al 70), sin llegar a desarrollar explícitamente sobre el carácter particular de un Estado unitario, multiétnico, pluricultural y multilingüe. Un tema que refiere a una de las deudas históricas más profundas pendientes en el Estado guatemalteco que ya que cumplió 200 años, y que por su definición y práctica monocultural impide que una gran parte de los guatemaltecos que se reconocen como indígenas se sientan representados por ese Estado, por lo que demandan cada vez con más fuerza un Estado plurinacional.

Con el paso del tiempo, ese sistema económico incentivó, casi inevitablemente, entre otros sectores sociales: abogados, empresarios, políticos, burócratas, militares a la formación de sus propias redes criminales que les disputan mercados y poder político a las élites tradicionales que se han mantenido silentes o exponiendo sus discursos escleróticos, sobre las reglas claras y las inversiones, como si no estuviera el país en una crisis gravísima.

Con la agudización de la cooptación del Estado, algunos miembros y grupos económicos de la élite económica están optando por negociar y/o ceder territorios y mercados –como está ocurriendo con las licitaciones del Estado–, o el retiro de sus intereses en las Verapaces, Petén y zonas fronterizas. Otros, los menos, están sumándose. En ese marco, a pesar de los análisis de los juristas, el sistema político *dual* legal/ilegal no puede transitar hacia otro en el que prime la institucionalidad *formal/informal* pero *legal*, sin enfrentarse a la conflictividad, porque conlleva *costos intolerables para los mayores beneficiados del vasto sistema* de transacciones informales legales-ilegales, –en connivencia–, que son el *núcleo del poder de regeneración estatal*. Su poder actual es aplastante.

Por todo lo dicho, el bicentenario no puede ser una efeméride para celebrar por todos los guatemaltecos por igual. Hacia adelante, solo otra correlación de fuerzas multisectorial de liberales, conservadores, progresistas, –derechistas o izquierdistas democráticos–, sin más ánimo que convenir en horadar a los

poderes de la cooptación, rescatar la Constitución para reformarla en cuanto esto sea políticamente conveniente, se sumen a los que han venido defendiendo el Estado de derecho desde la disputa legal y las protestas sociales, aprovechando los pocos resquicios que sobreviven en el pobre sistema de justicia.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente. *Primera Constitución de 1825: De las Contribuciones*, título XI, art. 228. https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-del-estado-de-guatemala-de-1825/html/ef014f81-0322-4b73-88de-0bdeb99f49ac_2.html
- Asamblea Constituyente. «Acta Constitutiva de la República de Guatemala». [Acta decretada el 19 de octubre de 1851]. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/13.pdf>
- Barrios Escobar, Lina. *La alcaldía indígena en Guatemala: época colonial (1500-1821)*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), 1996. <https://www.url.edu.gt/publicacionesurl/FileCS.ashx?Id=40657>
- Cabezas, Horacio. *Independencia centroamericana. Gestión y ocaso del «Plan Pacífico»*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2009. https://www.academia.edu/8336268/Independencia_Centroamericana_Gestión_y_ocaso_del_Plan_Pac%C3%ADfico?auto=download
- Castillo Vegas, Jesús Luis. «El estatuto jurídico de los indígenas en las constituciones hispanoamericanas del período de emancipación». *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* XXXV (2013): 431-459. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rehj/n35/a13.pdf>
- Cortes generales y extraordinarias. *Constitución Política de España de 1812*. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf
- David, Pablo A. *Path dependence – A foundational concept for historical social science*. Reino Unido: Oxford y Universidad de Stanford, 1997. https://www.researchgate.net/publication/4902534_Path_Dependence_A_Foundational_Concept_for_Historical_Social_Science
- Dym, Jordana. «El poder en la Nueva Guatemala: La disputa sobre los alcaldes de barrio, 1761-1821». *Cuadernos de literatura* 14, núm. 28 (2010): 196-229. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=439843026005>
- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1982.
- García Laguardia, Jorge Mario. «Un proyecto constitucional americano en las Cortes de Cádiz de 1812. El diputado por Guatemala Antonio Larrazábal». En *Memoria del seminario internacional. Conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*, coordinado por Daniel Barceló Rojas y José Ma. Serna de la Garza, 269-292. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2013. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3525/17.pdf>

- Gutiérrez Álvarez, Coralia. «Pueblos, poder y crisis en Guatemala, 1809-1823». En *Historias e historiografías del siglo XIX en Chiapas y Guatemala*, coordinado por Aaron Pollack, Ursula Torres Freyermuth y María Dolores Plomo Infante. 215-235. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur, 2020.
- Hernández, David. «La independencia de Guatemala ¿Sabemos qué celebramos realmente el 15 de septiembre?» *Revista Universidad del Valle de Guatemala* 37 (2019): 19-39. https://res.cloudinary.com/webuvg/image/upload/v1570140870/WEB/Servicios/Editorial%20universitaria/PDF/37/REV_37_ART_2_pags_19-39_op.pdf
- Hodgson, Geoffrey. «¿Qué son las instituciones?». *Ciencias Sociales*, núm. 8. (2011): 17-53. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>
- Junta de Gobierno de 20 de octubre de 1810. *Apuntamientos sobre la agricultura y comercio del Reyno de Guatemala que el Señor Don Antonio Larrazábal, diputado de las cortes extraordinarias de la nación por la misma ciudad pidió al Real Consulado en Junta de Gobierno de 20 de octubre de 1810*. Guatemala: Oficina de D. Manuel de Arévalo, 1811. <https://archive.org/details/apuntamientosobrela00guat/page/32/mode/2up?view=theater>
- Lauth, Hans Joachim. «Informal institutions and Democracy» *Democratization* 7, núm. 4, (2000): 21-50. DOI: 10.1080/13510340008403683
- López, María Eugenia. «Reveses de la política de comercio libre y política fiscal de rentas estancadas de las reformas borbónicas en San Salvador y Sonsonate 1700-1823». En *Los estancos, las prácticas monopólicas y las rentas del Estado en El Salvador*, 58-101. El Salvador: Superintendencia de Competencia, República de El Salvador, Biblioteca de Historia, 2008.
- Luján Muñoz, Jorge. *Aportaciones al estudio social de la Independencia de Centroamérica*. Guatemala: Ministerio de Cultura y Deportes, 1991. <https://repositorios.cihac.fcs.ucr.ac.cr/cmelenendez/handle/123456789/74>
- Martínez Peláez, Severo. *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2015. <http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/lapatriadelcriolloseveromartinezpelaez.pdf>
- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1993.
- Obando Andrade, Rafael. «Contrabandistas de seda y plata: los puertos centroamericanos en las rutas transpacíficas (1585-1605)». *Open Editions Journals* (2019). <https://journals.openedition.org/nuevomundo/78278>
- Pierson, Paul y Theda Skocpol. «El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17, núm. 1 (2017). <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>
- Samper Pizano, Ernesto. «La Constitución de Cádiz de 1812 y la independencia iberoamericana». *Poliantea* 3, núm. 14 (2012): 245-257.

- Torres, Edgar Haroldo. «La familia Samayoa. Su vinculación al desarrollo capitalista en Guatemala en el siglo XIX (1830-1879)». Tesis de licenciatura en Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2012.
- Uvalle, Ricardo. *La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública de México, 2001. <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/13900.pdf>
- Valdez, J. Fernando. *Guatemala: Las entrañas del Estado. Historia de sus crisis, dualidad institucional y poder de regeneración*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, inédito.
- Vélez, Rafael de. *Apología del altar y del trono*. Madrid: Imprenta de Cano, 1818.
- Vielman Pineda, Julio. *Los enigmas de la independencia, 1808-1823*. Guatemala: Edición del autor, 2013.
- Villegas Páucar, Samuel Alcides. «Las cortes de Cádiz y la cuestión indígena, 1808-1814». *Revista de Antropología* 5, núm. 5 (2007): 199-220. https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/Publicaciones/revis-antrop/2007_n5/pdf/a08.pdf
- Vives, Pedro A. «Intendencias y poder en Centroamérica. La reforma incautada». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 13, núm. 2 (1987): 37-47. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/2854/2775>

Derechos humanos, democracia participativa y *buen vivir*

Luis Alberto Padilla*

Resumen

Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen la base mínima de justicia social para asegurar el *buen vivir*, concepto propio de la cosmovisión de los pueblos originarios. Sin embargo, para alcanzar la justicia social se requiere de un proyecto civilizatorio que permita la emancipación del capitalismo neoliberal, del neocolonialismo y del racismo. El sujeto dirigente de dicho proyecto debe ser un colectivo social dentro del cual los pueblos originarios desempeñen un papel fundamental; esto con el fin de radicalizar la democracia al hacerla participativa, mediante la construcción de acuerdos basados en la acción comunicativa e inspirados por los sistemas comunales de gobierno o democracia comunitaria. Además de los derechos humanos y la democracia, el *buen vivir* depende de una relación armónica con la naturaleza de carácter biocéntrico, tanto porque los seres humanos somos parte de ella como porque, en esta época del Antropoceno y del cambio climático, la sobrevivencia de la especie está en juego.

Palabras clave: acción comunicativa, democracia comunitaria, democracia radical, justicia social, teoría crítica.

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de París (Panteón Sorbona), profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Fundador y presidente del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (Iripaz).

Una versión de este ensayo fue publicada con el nombre: «Democracia radical, derechos humanos y buen vivir. Hacia una democracia participativa postcapitalista», en la *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, año 10, edición 213 (Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales, USAC, 2021), 70-106, <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/10/IPN-RD-213.pdf>

Introducción

En este ensayo nos interesa destacar la forma en que los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales, así como los derechos colectivos se relacionan con la teoría crítica, la teoría decolonial, así como con las prácticas en las comunidades indígenas, en el entendido de que la democracia debe ir más allá de la democracia representativa y radicalizarse –profundizarse– para hacerla participativa o comunitaria. Sostenemos que: (1) la democracia es más antigua que el capitalismo y que la primera se ubica en el ámbito de la ciencia política mientras que el segundo pertenece al campo de la economía; (2) existe una diferencia sustancial y una tensión/contradicción entre el capitalismo –en tanto que sistema económico–, y la democracia –en tanto que sistema político de gobierno–; (3) la forma más apropiada de superar dicha contradicción/tensión es a través de una radicalización de la democracia, haciéndola participativa, inspirándose en la democracia que se practica en los sistemas comunales de gobierno o democracia comunitaria; (4) dicha radicalización democrática conlleva un proyecto civilizatorio y de emancipación social que requiere el establecimiento de condiciones mínimas para realizar la justicia social; (5) dichas condiciones mínimas deben sustentarse en la puesta en marcha de políticas públicas destinadas a cumplir los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de disminuir la desigualdad social que se encuentra en el origen de la pobreza, la discriminación racial y la exclusión social; (6) que el *buen vivir* es un concepto de los pueblos originarios cuyo significado es profundamente ético y posee una traducción intercultural que depende de cada circunstancia concreta, pero para cuya realización se requieren condiciones mínimas de justicia social. Sin acceso a educación, salud, vivienda o trabajo digno, el *buen vivir* se encuentra severamente restringido; (7) los sistemas comunales de gobierno –la democracia comunitaria– deben servir de inspiración en la elaboración de toda nueva Constitución política que permita la refundación del Estado; y, (8) siendo el cambio climático la principal amenaza que confronta la humanidad en esta época del Antropoceno¹, los

1 El *Antropoceno* es la nueva época geológica que ha venido a sustituir al Holoceno y se refiere principalmente a *huella geológica* que ha dejado marcas estratigráficas en la superficie planetaria. Se trata de un término propuesto por el holandés Paul Crutzen, que ya sido aceptado oficialmente por la Sociedad Geológica Internacional. Este término debe distinguirse de la *huella ecológica*, propuesta originalmente por el ecólogo canadiense William Rees y que se refiere principalmente a las emisiones de gases de efecto invernadero que dejan los individuos y el sistema económico sobre el planeta, y que están provocando el cambio climático.

derechos de la naturaleza (la madre tierra o *Pachamama*) deben formar parte del constitucionalismo transformador.

En consecuencia, para lograr la emancipación social –entendida de la manera antes descrita– se requiere de un sujeto social capaz de llevar a cabo dicho proyecto civilizatorio y emancipador, el cual incluye la refundación de los Estados nacionales a través de acuerdos que radicalicen la democracia y la hagan participativa además de representativa. En los países del sur global, además, el proceso emancipatorio debe terminar con el racismo, con el patriarcado, con la discriminación de género, con el capitalismo dependiente neocolonial y con la exclusión social. En síntesis, el sistema sociopolítico, cultural y económico debe transformarse mediante la democracia participativa, la cual, a semejanza de los sistemas comunales de gobierno local, debe ser orientada por el *buen vivir* y por una sustentabilidad ambiental biocéntrica poscapitalista.

Derechos humanos, decolonialidad, democracia radical y capitalismo

Los derechos humanos tienen una dimensión individual (derechos políticos, libertades fundamentales) que es interdependiente con su dimensión económico-social y cultural porque esta última es la base mínima para disminuir la desigualdad social y asegurar la justicia social. Esta última requiere de políticas públicas destinadas a la satisfacción de las necesidades humanas, como lo destacaron desde los años 80 del siglo pasado los chilenos Manfred Max Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn², quienes enfatizaron en que el papel primordial del Estado no consiste en el desarrollo económico del capitalismo sino en promover un desarrollo humano³ compatible con la sostenibilidad ambiental en el largo plazo⁴, todo ello en el marco de una *paz*

2 Manfred Max Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, «Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro», *Development Dialogue* (Uppsala, Suecia: Fundación Dag Hammarskjöld, 1986), 42.

3 El desarrollo humano, desde la perspectiva de Naciones Unidas, consiste en ampliar las oportunidades de las personas en materia de trabajo, educación, salud, un medio ambiente sano y libre de contaminación; así como un sistema político democrático que garantice las libertades fundamentales y la participación política. Al respecto, véase: Luis Alberto Padilla, *Paz y conflicto en el siglo XXI*, (Guatemala: Iripaz, 2009), 251-264.

4 Este concepto debe entenderse de la manera como lo plantean los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas o sea que para sostenerse, el desarrollo debe preservar el funcionamiento cíclico de los ecosistemas naturales a fin de que ni el planeta ni las generaciones futuras se vean perjudicadas. Al respecto, véase: Gro Harlem Brundtland, *et al.*, *Our Common Future* (New York: United Nations, 1989).

*positiva*⁵. Sin embargo, como subraya la teoría decolonial, dado que en los países del mundo que han sufrido el colonialismo europeo la mayor parte de la población se encuentra excluida de una ciudadanía efectiva (permanece en la «zona del no-ser» como la llama Enrique Dussel) o abajo de la «línea abismal de las ausencias» (la exclusión social desde la perspectiva de Boaventura de Sousa Santos) se requiere de un sujeto social emancipador que termine con la opresión y con dicha exclusión social, a través de la radicalización de la democracia y la transformación de la economía para terminar con la versión neoliberal y depredadora del capitalismo.

Esta problemática ha sido abordada por Jürgen Habermas, Adela Cortina y Boaventura de Sousa Santos desde ángulos diferentes pero compatibles⁶. La contradicción/tensión entre democracia y capitalismo es estudiada por Habermas desde la acción comunicativa, mientras que Cortina enfatiza la importancia de la ética aplicada a la radicalización de la democracia (que en este artículo entendemos como democracia participativa) y De Sousa Santos lo hace desde las epistemologías del sur o la globalización contrahegemónica en la cual juegan un papel decisivo los movimientos sociales. En efecto, hay que distinguir el capitalismo de la democracia comenzando por recordar que los orígenes griegos de esta última la hacen no solo anterior y distinta del capitalismo, cuyos inicios datan de la colonización al principio de la época moderna, sino también cobrar consciencia de que en ciertas circunstancias el capitalismo es abiertamente contradictorio con la democracia. Los claros ejemplos son Alemania e Italia durante el período nazifascista del siglo pasado o bien el capitalismo dependiente-neocolonial que prevalece en los países africanos que han sido víctimas de los emprendimientos colonialistas europeos o estadounidenses. Por ello, como veremos adelante, una de nuestras conclusiones es que esa contradicción capitalismo/democracia solo podrá resolverse superando la modernidad por medio de la profundización o la radicalización de la democracia (Cortina), de una *democracia participativa*

5 Johan Galtung, científico social noruego fundador del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO) sostiene que la paz negativa (ausencia de guerra) debe complementarse con la paz positiva que equivale *grosso modo* al desarrollo sostenible. Al respecto, véase: Johan Galtung, *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización* (Bilbao: Bakeaz, 2003).

6 Al respecto, véase: Jürgen Habermas, *Teoría de la Acción Comunicativa* (2 tomos): *Racionalidad de la acción y racionalización social* (t. I) y *Crítica de la razón funcionalista* (t. II) (Madrid: Taurus, 1987); Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical* (Madrid: Editorial Tecnos, 2012); y Boaventura de Sousa Santos, *Democracia al borde del caos: Ensayo contra la autoflagelación* (Ciudad de México: Siglo XXI, 2014), y del mismo autor: *La difícil democracia: Una mirada desde la periferia europea* (Madrid: Ediciones Akal S. A., 2016).

que permita a la humanidad avanzar hacia la transmodernidad (Dussel) o el poscapitalismo (Paul Mason) o el socialismo participativo (Piketty)⁷.

Además, la acumulación de capital y la tendencia a la concentración de la riqueza van a contrapelo del valor de *igualdad*, de modo que la contradicción democracia/capitalismo es algo que ocurre también en países capitalistas como Estados Unidos o en la Unión Europea. La crisis de legitimidad que sufren tanto el Estado liberal norteamericano como el Estado de bienestar europeo se explica en buena medida por dicha contradicción al igual que por el predominio de una tecnocracia que subyuga a los ciudadanos al convertirlos en consumidores. Por ello, es indispensable avanzar hacia un poscapitalismo que permita resolver el problema de la desigualdad social, emancipar a los ciudadanos de la manipulación tecnocrática así como terminar con la desmesurada explotación de la naturaleza. Este fenómeno se encuentra en la raíz del cambio climático que está provocando el calentamiento global, derritiendo los casquetes polares y los glaciares de las cordilleras montañosas en todo el mundo, fenómeno que ha dado lugar a lo que algunos científicos han denominado *la venganza de la Tierra* (Lovelock⁸) y que está amenazando con la extinción de nuestra propia especie (Ward⁹), o a que incluso se haya descubierto en los glaciares del Tíbet indicios que apuntan hacia la posibilidad de que virus aún más mortíferos que el que dio origen a la pandemia de la COVID-19 aparezcan en el futuro como una consecuencia adicional del cambio climático¹⁰ y, por ende, como un resultado no deseado del neoliberalismo depredador y salvaje que agobia al planeta entero.

Es posible afirmar, en consecuencia, que no solo estamos presenciando una contradicción entre capitalismo y democracia debido a que la concentración de la riqueza y las profundas desigualdades sociales van en detrimento de,

7 Al respecto, véase: Enrique Dussel, *El primer debate filosófico de la modernidad* (Buenos Aires: TNI-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –Clacso–, 2020); Paul Mason, *Postcapitalismo: Hacia un nuevo futuro* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 2016) y Thomas Piketty, *Capital e ideología* (Ciudad de México: Libros Grano de Sal, 2020).

8 James Lovelock, *La venganza de la Tierra: Por qué la Tierra está rebelándose y cómo podemos todavía salvar a la humanidad* (México D. F.: Editorial Planeta, 2007).

9 Peter Ward, *The Medea Hypothesis: Is Life on Earth Ultimately Self Destructive?* (Princeton: Princeton University Press, 2009).

10 Véase la investigación de Zhi-Ping Zhong *et al.* Cold Spring Harbor Laboratory (2020) denominada «Glacier ice archives fifteen-thousand-year-old viruses», *bioRxiv, The Preprint Server for Biology*, DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.01.03.894675>

por lo menos, dos terceras partes de la población mundial, sino que también existe otra profunda contradicción entre el capitalismo y la naturaleza, porque la explotación desmesurada de los recursos naturales (el extractivismo) está conduciendo al colapso de la *capacidad de carga planetaria*, que es otra de las graves amenazas que pesan sobre la sobrevivencia misma del *homo sapiens*¹¹.

De manera que, una radicalización de la democracia que permita la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales como punto de partida para un socialismo democrático –*poscapitalismo del buen vivir* podríamos llamarlo– se vislumbra en el horizonte como objetivo a alcanzar en cuanto que alternativa emancipadora de todos los pueblos subyugados por las estructuras de dominación que subsisten desde tiempos coloniales. Estos procesos emancipadores ya han sido puestos en marcha en países como Ecuador o Bolivia; se intentan iniciar en países como Chile, Perú y Honduras; y muy probablemente en Colombia con el triunfo de Gustavo Petro y Francia Márquez en las elecciones del 19 de junio de 2022; lo que podría permitir que algo análogo se pusiera en marcha, eventualmente, en Guatemala, porque aunque estos movimientos sociales todavía no se expresan de manera comparable con la que se ha dado en los países sudamericanos o en la vecina Honduras, sí tiene desde tiempos de la Colonia formas comunales de resistencia con componentes democráticos no capitalistas. Así, en la actualidad se dan luchas sociales en territorio indígena, opuestas a «proyectos de desarrollo» que buscan darle continuidad, con auxilio de la represión estatal, al extractivismo agroindustrial, minero e hidroeléctrico.

La teoría crítica y la decolonialidad

Partimos de la base de que la teoría decolonial (Dussel y De Sousa Santos en este ensayo) es compatible y complementa apropiadamente a la teoría crítica en lo

11 Respecto de la amenaza de extinción de la especie, el paleontólogo Peter Ward (autor de la *Hipótesis Medea*) en una entrevista con David Wallace publicada por el *New York Times Magazine*, insiste en que los humanos podemos estar incluidos dentro de la sexta gran extinción ya en marcha. Ver David Wallace «‘The Models Are Too Conservative’: Paleontologist Peter Ward on What Past Mass Extinctions Can Teach Us about Climate Change Today»; David Wallace, *NY Magazine*, (New York: 2017). Acceso octubre de 2021, <http://nymag.com/daily/intelligencer/2017/07/what-mass-extinctions-teach-us-about-climate-change-today.html>. También las investigaciones de David Wake y Vance Vredenburg son coincidentes en esos pronósticos: «Are we in the midst of the sixth mass extinction? A view from the world of amphibians», *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* 105 (2008): 11466-11473, <http://www.pnas.org/content/105/Supplement>

que concierne a los países que sufrieron el colonialismo europeo, especialmente debido a que –como sostiene Dussel– con la colonización española en el siglo XVI no solo comenzó la modernidad sino que desde entonces se introdujo el capitalismo en nuestro continente. Obviamente, las estructuras políticas que prevalecen en nuestros países son autoritarias, no democráticas. De manera que las tensiones y las contradicciones entre el capitalismo y la democracia que ocurren actualmente en Europa han existido desde tiempos de la Colonia en América Latina. Dichas contradicciones y tensiones entre capitalismo y democracia en los países europeos (o en Estados Unidos) se explican porque la satisfacción de las necesidades funcionales de la economía encuentra su límite, según Habermas, en la *integridad del mundo de la vida*, o sea, en las «exigencias de los ámbitos de acción que dependen de la integración social»¹² lo cual implica que dicha oposición al «mundo de la vida» se da con la sociedad civil. En otras palabras, el capitalismo colisiona también con el sistema social y sus diversas formas de organización incluyendo la cultura y sobre todo con el entorno ecológico cuya crisis es consecuencia del *ecocidio* provocado por el extractivismo que está agotando los recursos naturales del planeta. Por consiguiente, la dinámica capitalista «sólo [*sic*] puede preservarse en la medida en que el proceso de producción quede desacoplado de orientaciones hacia valores de cambio»¹³, pero es evidente que la dupla productivismo/consumismo no puede desacoplarse de los *valores de cambio* reorientando la economía entera hacia los *valores de uso* porque eso sería ir en contra de la esencia del capitalismo. El agua, por ejemplo, en tanto que bien común de la humanidad, debería disminuir su presencia en el mercado como mercancía con valor de cambio e ir recuperando su condición de bien común con valor de uso pero para ello se requiere avanzar hacia un sistema económico poscapitalista.

En consecuencia, hacer compatibles las necesidades sociales con el capitalismo es un problema que se agrava cada vez más porque las dos vías de solución son lógicamente excluyentes, ya que existe una diferenciación/privatización de la producción opuesta a su socialización/politización. Estas dos estrategias se entrecruzan y se paralizan mutuamente, por lo que provocan una contradicción con la esfera política de la democracia porque la «autopresentación simbólica de las élites políticas en la esfera de la opinión pública» se encuentra desconectada

12 Habermas, *Crítica de la razón*, 488.

13 *ibid.*

de los procesos reales de decisión dentro del sistema político. «El correlato de lo cual es la segmentación del papel del elector, que es a lo que por lo general se reduce la participación política. La decisión de voto sólo [sic] influye, por lo común, en el reclutamiento de la clase dirigente y, en lo que a motivos se refiere, cae fuera del alcance de la formación discursiva de la voluntad colectiva. Todo lo cual tiene como consecuencia una neutralización de las posibilidades de participación política abiertas jurídicamente con la institucionalización del papel de ciudadano»¹⁴.

Habermas se propone entonces resolver tal problemática con la teoría de la *acción comunicativa*¹⁵ la cual –a diferencia del empirismo positivista y del enfoque racionalista propio de la modernidad que se basa en la razón técnica– pone énfasis en la *intersubjetividad* y en el lenguaje que permite la comunicación entre ciudadanos a fin de construir acuerdos, siendo el diálogo el procedimiento esencial de la comunicación entre sujetos interlocutores. Lo anterior, trasladado al ámbito de la participación democrática, supone indispensable entender el *mundo de la vida* como fundamento para la creación de redes asociativas de ciudadanos que se orienten por intereses comunes –de beneficio para todos– que permitan superar la dinámica del conflicto y de los intereses sectoriales que es lo que caracteriza la lucha política al interior del Estado¹⁶. Este mismo diálogo o comunicación intersubjetiva de la ciudadanía es fundamental para comprender la *acción comunicativa* aplicada a la formación de mayorías políticas en la perspectiva de Adela Cortina, como veremos adelante.

En síntesis, para Habermas en las sociedades capitalistas el dinero mediatiza tanto a la economía como a la política y en esto consiste la *racionalidad estratégica*

14 *ibid.*, 487.

15 Lo que dice Habermas respecto al predominio de la razón instrumental coincide con las ideas de Dussel sobre el *ecocidio* que vivimos actualmente, al igual que con el pensamiento del Papa Francisco (2015) quien en su Encíclica *Laudato Si'* responsabiliza al *paradigma tecnocrático* por la crisis ecológica, una de cuyas expresiones es el consumismo que convierte a los seres humanos en «objetos» manipulables a través del *marketing* y la publicidad. Por ello, la *acción comunicativa* busca acuerdos para evitar que los *intereses técnicos* absorban a los *intereses prácticos* de las ciencias sociales, así como a los intereses *emancipatorios* que buscan liberar a la sociedad de la opresión, la exclusión y la explotación.

16 Por supuesto, Habermas supone que los participantes en toda negociación de acuerdos a base de argumentos que utilizan la acción comunicativa lo hacen en condiciones de igualdad y de libertad. Sin embargo, como observa la teoría decolonial en los países en donde pueblos enteros fueron colonizados por los europeos es indispensable descolonizar tanto el *poder* como el *saber* porque la desigualdad estructural ha creado un abismo al interior de esas sociedades con una gran heterogeneidad étnica-cultural. «*Los ricos pueden bloquear ríos pero los pobres no pueden bloquear carreteras*» se leía hace poco en el cartel de una manifestación popular en Guatemala.

de la economía. En contraste, en el *campo de acción social* no se opera a base del dinero y ello le da a la *acción comunicativa* su carácter fundamental en el *mundo de la vida* o sociedad civil, pues lo que cuenta en ella debe ser el diálogo para llegar a entendimientos intersubjetivos. En consecuencia, tanto la solidaridad como la acción comunicativa deben guiar el camino de radicalización de la democracia destinado a la elaboración de un nuevo pacto social¹⁷ que llegue a acuerdos que no deben responder a la acumulación de intereses ni tampoco a la manipulación emotiva, sino en la racionalidad comunicativa.

Radicalizar la democracia es hacerla participativa

La filósofa española Adela Cortina utiliza la teoría crítica para demostrar cómo el fortalecimiento de la democracia participativa, pensada en los términos de la *acción comunicativa* del filósofo alemán Jürgen Habermas, contribuye a superar las carencias de la democracia representativa en los países europeos como España. Para Cortina, la *despolitización de lo público* o apatía política ciudadana es algo que en la Unión Europea fomenta el abstencionismo electoral y ha provocado la pérdida de confianza en la llamada *clase política* y en la estructura de partidos, un fenómeno lamentable que debe superarse profundizando o «radicalizando» la democracia según Cortina.

De allí su preocupación por los procedimientos y las acciones a través de las cuales los ciudadanos podrían tomar conciencia de su capacidad para participar de manera significativa en los asuntos públicos, es decir, «en las deliberaciones y decisiones que afectan a la comunidad en la que vive y, por tanto, a *él mismo, puesto que los intereses del individuo coinciden con los de su comunidad*»¹⁸.

El valor educativo de este planteamiento radica en el desarrollo de facultades como el *sentido de justicia* a partir de deliberaciones que permitan tomar decisiones sobre *intereses comunes* no individuales, grupales o sectoriales. Esto mismo acontece al reforzarse el *sentido de pertenencia* a la comunidad, que se ve fortalecido por las estrechas relaciones a las que da lugar el contacto

17 En Guatemala, frente a la profunda crisis política e institucional que sacude al país, diversos sectores de la sociedad (empresarios, pueblos originarios, sectores populares etc.) están haciendo un llamado para iniciar un *diálogo* que se sustente en ese tipo de acción comunicativa-solidaria y no en las «racionalidades estratégicas» propias de los políticos y de la «clase política».

18 Cortina, *Ética aplicada*, 91.

continuo de sus miembros, como ocurre en el caso de los sistemas comunales de gobierno que examinaremos adelante. Desde esta perspectiva, la democracia participativa es una forma de vida, valiosa por sí misma pues «[el] carácter auto legislador de los individuos, potencia en ellos el sentido de la justicia, al considerarlos capaces de orientarse por intereses generalizables, y no sólo [sic] por los individuales y grupales, y es por ello fuente de autorrealización»¹⁹.

Estas son las ventajas de la democracia participativa, que al «radicalizarse» se manifiesta en estructuras de gobierno o en organizaciones de la sociedad civil que pueden equipararse a los sistemas comunales de gobierno que existen en las comunidades indígenas, como veremos adelante al referirnos a las investigaciones de Gladys Tzul Tzul. Para Cortina: «realizar el ideal participativo exige entonces cambiar el concepto de sociedad civil ligado a la herencia hegeliana que ha puesto exclusivamente en manos del Estado la defensa de intereses universales y le ha dotado, en consecuencia, de un prestigio moral que no merece, si (...) el Estado no es de hecho el lugar de intereses universales, sino de equilibrio de intereses sectoriales en conflicto»²⁰.

Y es precisamente ese rechazo a un Estado que excluye de la nación a los pueblos originarios lo que ha llevado a las comunidades indígenas a reforzar los sistemas comunales de gobierno que se fundamentan en una *democracia comunitaria*. Además de organizar la «reproducción de la vida» en tanto que *formas comunales de resistencia* a la dominación colonial, revelan la existencia de estructuras políticas y sistemas jurídicos que han funcionado adecuadamente durante siglos y han permitido el mantenimiento de la identidad cultural y la autonomía de numerosas comunidades de origen maya.

La radicalización de la democracia requiere tanto de la acción comunicativa como de la ética aplicada porque al ser la conservación del poder el objetivo principal de los políticos, la *racionalidad estratégica* basada en *intereses de grupos* o sectores particulares es muy distinta de la *racionalidad comunicativa* que se utiliza en las comunidades o en organizaciones de la sociedad civil, puesto que esta debe sustentarse en un *diálogo* honesto y sincero, «cordial» como le llama Cortina. La legitimidad política depende así de que el comportamiento moral

19 *ibid.*, 92.

20 *ibid.*, 144.

de los dirigentes y los servidores públicos sea conforme a los principios de la ética aplicada, es decir que realmente sean «garantes de los derechos de los ciudadanos, lo cual significa no sólo proteger los derechos civiles y políticos, sino empeñarse en la tarea de *justicia distributiva* que conviene a los derechos económicos, sociales y culturales, *facilitando* a la sociedad civil que desempeñe las tareas que a ella correspondan»²¹.

Por consiguiente, cuando los políticos no satisfacen las expectativas de los electores en materia de justicia distributiva, porque el Estado no actúa como garante efectivo de los derechos humanos ni facilita el acceso al trabajo, vivienda, educación, salud etc. estamos ante políticos *ilegítimos* que despiertan el rechazo popular. El *buen vivir* de los pueblos originarios (que eventualmente podría considerarse como equivalente al concepto occidental de felicidad²²) vendría a ser algo propio de cada persona, porque incluso –como veremos adelante en referencia a Silvia Rivera Cusicanqui– en el idioma quechua tiene un significado ético referido al comportamiento que predica con el ejemplo, sabe escuchar al otro y evita emitir juicio sobre asuntos que desconoce.

Por otra parte, Cortina insiste en que si partimos de la definición clásica de la democracia como gobierno «del pueblo, para el pueblo y por el pueblo» para entender en qué consiste realmente un sistema político democrático, habría que partir de una apropiada definición del concepto de «pueblo» en tanto que sujeto de la acción política, y explicar cómo se forman las mayorías, ya sea por *agregación de intereses* o por manipulación de emociones y sentimientos, utilizando la retórica y el carisma personal de los líderes en el discurso político. Ya Tocqueville decía que las «pasiones» determinan el comportamiento político mientras que para Marx son los intereses de clase. El mismo Max Weber, cuando se refiere a la forma en como líderes carismáticos ejercen su autoridad, alude a la manipulación de las emociones. Para Cortina, obviamente

21 *ibid.*, 153.

22 Por supuesto, la felicidad es un asunto personal que no concierne ni a la comunidad ni al Estado. Sin embargo, hay quienes pueden elegir sus planes de vida porque tienen los medios para llevarlos a cabo, mientras que otros carecen de ellos. En los países que sufren la *colonialidad del poder* –como Guatemala–, la exclusión social es de tal magnitud que facilitar servicios educativos, de salud, vivienda a precios accesibles o construir infraestructura utilizando los ingresos fiscales es un asunto de elemental justicia distributiva. El *buen vivir* requiere compartir la vida en un territorio determinado así como el afecto y la amistad, las fiestas, la familia extensa, y en suma, de ese *mundo de la vida* que permite disfrutar de los productos de la tierra, los bosques, el agua, los cultivos, los rituales, las ceremonias, el idioma y la identidad comunes, pero requiere servicios educativos, de salud y una infraestructura en materia de comunicaciones y transporte.

la autoridad racional-legal no debería fundarse en la agregación de intereses ni en la manipulación de las emociones, sino que, siguiendo a la teoría crítica, en la *acción comunicativa* que supone el diálogo y la negociación de acuerdos para establecer alianzas o coaliciones que permitan la formación de mayorías entre partidos, organizaciones políticas o movimientos sociales.

De manera que, aunque las mayorías electorales se formen con base en la agregación de intereses o sean el resultado de la manipulación de las emociones, para superar la democracia representativa y profundizarla al construir una democracia participativa se requiere del diálogo y la acción comunicativa que permita llegar a acuerdos. Sin embargo, la contradicción entre capitalismo y democracia –o entre economía y política– se debe, en los países desarrollados con un sistema político democrático, a que el sistema económico capitalista se encuentra sometido a la razón instrumental y, por tanto, los ciudadanos han dejado de serlo, al ser convertidos por el mercado en *consumidores* que se comportan como individuos aislados carentes de vínculos entre ellos. De manera que la teoría crítica de Habermas ha propuesto la *acción comunicativa* para trascender el individualismo neoliberal y retornar al significado social profundo de la democracia. Ningún gobierno democrático se puede formar a base de clientelas que excluyen a oponentes o a quienes se encuentran en la zona del «no-ser» (los indígenas) como sucede en los países cuyas estructuras de poder son neocoloniales. En una democracia participativa, son las *personas* que han sido reconocidas como tales en los colectivos sociales «en la comunidad, soy yo porque alguien me ha dicho tú» dice Cortina, quienes están llamadas a construir una democracia que se abra a la participación de todos, sin exclusiones.

Esto permite comprender también que el *contractualismo* de los individuos en competencia, propio de las teorías del *estado de naturaleza* de la época de la ilustración (Hobbes, Rousseau), no es científico. Se trata de relatos ideológicos contruidos para justificar los orígenes del Estado en forma distinta de las teorías medievales, para las cuales el poder monárquico tenía un origen divino. Y aunque las ideas de Rousseau sean mejores que las de Hobbes porque el «contrato social» del primero apunta en la dirección de la democracia mientras que el «Leviatán» del segundo busca justificar el Estado absolutista, no por ello son menos ideológicas. Lo que las ciencias sociales nos dicen ahora es que

en el origen de la sociedad no hay individuos aislados porque las personas se forman en el seno de colectivos sociales –la familia, los grupos nómadas, las tribus, las comunidades– que poseen un lenguaje y una cultura e identidad común, compartida. Desde los pueblos nómadas de cazadores y recolectores hasta los primeros asentamientos de agricultores, el ser humano se ha formado en el seno de familias, clanes, tribus o colectivos sociales que cooperan en su interior, siendo esa una de las principales características que nos distinguen del mundo animal: la cooperación. Sin lenguaje, una persona no puede formarse y el lenguaje es creación colectiva, cooperativa. Por eso mismo, no es posible profundizar la democracia sumando o manipulando intereses individuales ya que en la raíz de cualquier comunidad encontramos personas en relación *intersubjetiva*, no individuos aislados en competencia permanente como creen, erróneamente, los liberales. De allí que en toda *acción comunicativa* es imprescindible escuchar al otro para llegar a acuerdos y esa es la tarea básica de toda política democrática. Sin embargo, la acción comunicativa racional debe complementarse con los sentimientos –el «corazón y la compasión»–, por eso Cortina recomienda el uso de la «razón cordial» que impulsa diálogos veraces y racionales al mismo tiempo que deben ser justos o «sentipensantes», como les llamaría el sociólogo colombiano Orlando Fals Borda²³.

Las epistemologías del sur

El enfoque epistemológico de Boaventura de Sousa Santos podría considerarse posmoderno, decolonial y revolucionario por el énfasis que pone, desde la teoría crítica, en la *emancipación* social. Así se explica la gran importancia que le concede a las potencialidades de la «sociología de las emergencias», que valoriza las más variadas gamas del conocimiento popular y de la experiencia humana al contraponerlas a la «sociología de las ausencias», responsable de la ceguera epistemológica y del desperdicio del conocimiento proveniente de experiencias sociales y del conocimiento de los pueblos que han sido subalternizados o «ninguneados» por el colonialismo occidental. Estamos en una transición posmoderna, nos dice De Sousa Santos y él mismo se considera un *posmoderno de oposición* porque «la teoría crítica moderna es sub-paradigmática, es decir, intenta desarrollar el potencial de emancipación

23 Ver a Orlando Fals Borda, *Una sociología sentipensante para América Latina* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009).

social dentro del propio paradigma dominante (el cual) hace tiempo que agotó todas sus potencialidades de emancipación (y esto explica porqué) el pensamiento crítico debe adoptar una postura paradigmática propia (...) lo suficientemente sana como para dar lugar a un nuevo paradigma con horizontes de emancipación»²⁴.

Silvia Rivera Cusicanqui ha planteado cuestiones similares respecto a la problemática de la modernidad. En su libro *Un mundo ch'ixi es posible*, la intelectual boliviana sostiene lo siguiente:

La expresión “a la vez modernos y ancestrales” sugiere que, a diferencia de la ideología “decolonial” *mainstream* establecida en ciertos sectores académicos, no se rechaza la modernidad como algo intrínsecamente perverso (porque) para salir de la disyuntiva “o somos pura modernidad o pura tradición”. Tal vez seamos las dos cosas, pero las dos cosas no fundidas, porque lo fundido privilegia a un solo lado”. Ser las dos cosas a la vez significa transformar nuestra comprensión habitual de “la” modernidad y de “la” tradición. La episteme *ch'ixi* abre la perspectiva de una modernidad *ch'ixi* y de una tradición *ch'ixi*, es decir, de una modernidad “manchada” de tradicionalidad –una modernidad que acoge lo justo de la tradición como lo pensó Benjamin– y de una tradición que acoge lo realmente emancipador que hay en lo moderno, como por ejemplo la libertad individual surgida “al calor de las luchas anarquistas”²⁵.

En otras palabras, Rivera Cusicanqui ve como positivo el mestizaje de pueblos y culturas y se declara a favor de una cultura «manchada», tradicional y moderna a la vez, porque se trata de un mestizaje dinámico y versátil (diacrónico), no esencialista y fijo (sincrónico). En esto coincidimos con ella porque es evidente que la necesidad de conservar las cosas positivas de la modernidad (como la tecnología informática, las vacunas, los derechos humanos o la energía eléctrica) no obsta para que, al mismo tiempo, los pueblos se propongan ir más allá del capitalismo. Además, nos parece que esto mismo ha sido determinante para que Dussel haya propuesto la noción de *transmodernidad* precisamente porque todavía no se tiene claro cuáles serán las características de ese horizonte poscapitalista que se busca alcanzar. La emancipación social debe recorrer un camino que apenas se inicia, de allí que, efectivamente, *transmodernidad* parece ser el concepto más adecuado para caracterizar el proceso.

24 Boaventura de Sousa Santos, *Una epistemología del sur*, (Ciudad de México: Clacso-Siglo XXI editores, 2009b), 17-18.

25 Silvia Rivera Cusicanqui, *Un mundo ch'ixi es posible. Ensayos desde un presente en crisis* (Buenos Aires: Tinta Limón, 2018), 148.

De Sousa Santos, en un planteamiento que comparte con otros pensadores de la corriente decolonial, como Quijano, Dussel, Grosfoguel o Mignolo, subraya también la importancia de *descolonizar el saber*, que se produce en las universidades y los institutos de investigación que sufrieron la colonización occidental para estar en condiciones de tener un pensamiento propio así como de asumir una relación igualitaria, de *justicia cognitiva* con los saberes de los pueblos originarios, de modo que tanto las experiencias de vida como los conocimientos ancestrales no sean puestos al otro lado de la «línea abismal» que los ignora sino que sean asumidos por las instituciones y las prácticas académicas como parte de la *ecología de saberes*, de manera que llenen el vacío dejado por la ciencia oficial. En consecuencia, las *epistemologías del sur* provenientes de los distintos contextos socio-ecológicos y de las diversas experiencias sociales que sean conocidas en el diálogo intercultural están llamadas a ser incorporadas a nuestro mundo académico.

Para tener una idea más clara de lo que es la ecología de saberes, De Sousa menciona el caso de la isla de Bali en Indonesia²⁶ en donde agrónomos occidentales reemplazaron tecnologías basadas en conocimientos ancestrales por otras supuestamente «modernas» y «más eficientes». Estos agrónomos eurocéntricos trataron de reemplazar las técnicas de irrigación utilizadas en los cultivos de arroz –que tenían mil años de antigüedad– por una supuesta tecnología innovadora que fracasó totalmente. La tecnología tradicional se basaba en una epistemología ancestral manejada por sacerdotes de un templo dedicado a la «divinidad del lago» que fue tildada de magia supersticiosa, la cual fue reemplazada por una técnica nueva que provocó un descenso de hasta el 50 % en la cosecha, lo cual obligó a retornar al sistema tradicional.

Por otra parte, tanto la sabiduría popular como el *sentido común* son útiles para el establecimiento de formas de democracia participativa²⁷, de allí sus planteamientos acerca de la necesidad de una *globalización contra-hegemónica*, fundada en la ecología de saberes y en una radicalización de la democracia

26 De Sousa, *Una epistemología*, 190-191.

27 O bien para reconocer cuando estas ya existen, como ocurre con las formas comunales de gobierno presentes en países como Guatemala y son descritas en la tesis doctoral de Gladys Tzul Tzul que veremos adelante.

que consiste en incrementar su tensión con el capitalismo neoliberal²⁸, para aprovechar la ventana de oportunidad que se ha abierto gracias a la pandemia, pues nadie puede ahora cuestionar la importancia de la regulación de los mercados –especialmente los de las vacunas y los medicamentos antivirales– cuando hasta el propio presidente de Estados Unidos ha pedido a la Organización Mundial del Comercio terminar con la aplicación del sistema de patentes a las vacunas. Esto significa poner en marcha políticas públicas destinadas a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, pues estos constituyen las bases mínimas de justicia social para terminar con la exclusión social de la población originaria.

Estos planteamientos suponen, además, una ruptura epistemológica porque conllevan abandonar los parámetros de pensamiento que ven al crecimiento y la acumulación de capital como indicadores positivos del «desarrollo económico». De modo que, si por *democracia radical o participativa* debemos entender la lucha contra la razón instrumental del capitalismo, que convierte a los ciudadanos en consumidores, esto implica incrementar la tensión de la razón emancipadora contra el capitalismo, especialmente en su versión depredadora o neoliberal. Se trata, en suma, de profundizar la democracia por medio de la participación ciudadana (y comunitaria) y construir una democracia auténtica y *radical* pero que articule lo nuevo con la vieja democracia representativa electoral (multipartidaria) que no desaparece aunque sí deba reformarse para que la representatividad sea auténtica²⁹.

La experiencia de las luchas populares por la democracia es pues lo que permite ampliar el canon democrático a fin de producir una teoría de la democracia de mayor intensidad y profundidad, articulando la democracia participativa con la comunitaria. Esto significa también que colectivos sociales como los

28 Esta tensión entre capitalismo y democracia se agudizó en América Latina y en África gracias al auge del neoliberalismo desde la década de los 80 del siglo pasado, la cual condujo a que en muchos países el Estado desistiera de regular la economía, recortara los gastos sociales y los gobiernos optaran por una «democracia de baja intensidad, elitista, procedimentalista y además saturada de corrupción» como la llama De Sousa Santos, algo que hizo imposible dotar de recursos a las políticas públicas que hubiesen sido necesarias para implementar los derechos económicos, sociales y culturales. Ver De Sousa, *La difícil democracia*, 218.

29 Para De Sousa Santos «Sin la participación más densa y comprometida de los ciudadanos y comunidades en la dirección de la vida política la democracia continuará siendo rehén de la antidemocracia, esto es, de intereses que generan mayorías parlamentarias a su favor en contra de la mayoría de los ciudadanos». Ver *Democracia al borde*, 126-127.

pueblos originarios pueden utilizar el derecho para impulsar sus demandas de manera holística y emancipatoria, como sucedió con el constitucionalismo transformador en Bolivia y Ecuador. Conceptos innovadores como el de *Sumak Kawsay* (*buen vivir*) y el de *Pachamama* (madre tierra) ingresaron a las respectivas normativas constitucionales y demostraron que el derecho sí puede ser un campo de lucha emancipatoria. En suma, las epistemologías del sur buscan validar conocimientos construidos en las luchas sociales y en la resistencia de los vencidos, con el fin de superar el eurocentrismo que caracteriza la enseñanza de nuestras universidades, sobre todo en el campo de la historia y de las ciencias sociales³⁰. Los nuevos sujetos históricos que promueven la emancipación de los pueblos están llamando a una alternativa civilizatoria³¹, que puede utilizar al derecho en sus luchas reivindicatorias a través de la legalidad vigente en cada Estado, los derechos humanos y, por supuesto, los nuevos derechos de la naturaleza. Se postula así una jerarquía distinta de bienes jurídicos, pues si todos los bienes que sustentan la vida son *bienes comunes de la humanidad* «el agua, aire, océanos, glaciares, la biodiversidad planetaria» y no deben considerarse como propiedad –pública o privada–, esto requiere de una nueva normativa constitucional.

El *buen vivir* (*Sumak Kawsay*) como alternativa civilizatoria

Para el filósofo francés Bruno Latour «el capitalismo no tiene futuro y no tiene nada que ver con el futuro». Sin embargo, mientras cristaliza una alternativa civilizatoria para el capitalismo, afirma que hay que salir de la «visión apocalíptica de la izquierda del siglo XX que todavía mantiene la idea de subvertir el capitalismo (porque) el capitalismo nunca será subvertido, no está hecho para eso. El capitalismo será aspirado hacia abajo, por así decirlo, por las

30 Aunque, por supuesto, esto no significa que se rechacen los conocimientos que se generan en el mundo académico europeo. Lo importante es estar conscientes de que, por ejemplo, la independencia política de España no condujo a la democracia porque la población originaria de hecho está excluida de la ciudadanía.

31 Boaventura de Sousa Santos «Para una teoría socio-jurídica de la indignación», (conferencia, UAM-Iztapalapa, Ciudad de México, marzo de 2012), <https://youtu.be/rt94Y-7ORs4> (acceso noviembre de 2021).

alternativas que aparecerán en todas partes del mundo. Y porque tal vez no hay planeta suficiente para el capitalismo»³².

Alberto Acosta (2016), investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y exministro del gobierno de Rafael Correa, que participó –como diputado y presidente de la Asamblea Nacional Constituyente– en la elaboración de la nueva Constitución ecuatoriana afirma que el *buen vivir* es un concepto plural, razón por la cual más que de *buen vivir* debería hablarse de «buenos convivires» de los seres humanos tanto en lo personal (los proyectos personales de felicidad a los que se refiere Cortina) como en el seno de las comunidades, «buenos convivires» de individuos y comunidades con la naturaleza «que debe ser asumido como una categoría en permanente construcción y reproducción (...) categoría central de lo que se podría entender como la filosofía de vida de muchas sociedades indígenas que no se insertan (plenamente) dentro de la Modernidad»³³.

A lo anterior conviene agregar el hecho que la idea de «desarrollo» (occidental, eurocéntrica) como un proceso lineal o como una dicotomía (subdesarrollo/ desarrollo) por la que deberían transitar todas las sociedades no existe en las comunidades indígenas y tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza (acumular capital/carencia de bienes materiales) dado que el *buen vivir* surge de una cosmovisión diferente de la que caracteriza a la modernidad capitalista, pues la economía comunitaria (o campesina) simple y sencillamente no es capitalista y rechaza el mito occidental de «progreso»³⁴. Y, por eso mismo, el modelo comunitario de producción opone una *lógica biocéntrica* a la *lógica antropocéntrica* propia del capitalismo. Descolonizar y despatriarcalizar el pensamiento forma parte de un proceso que busca un pensamiento propio que

32 Véase la entrevista a Bruno Latour hecha por Diego Milos y Matias Wolff en ocasión de una visita a Chile, que fue publicada el 4 de febrero del 2015 por la revista *The Clinic* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile en: <http://www.theclinic.cl/2015/02/04/bruno-latour-sociologo-y-antropologo-frances-el-capitalismo-nunca-sera-subvertido-sera-aspirado-hacia-abajo/>, acceso el 14 de septiembre de 2021).

33 Alberto Acosta, «Repensar el mundo desde el buen vivir», en *Revue Degrowth in Bewegung* (Sweden: Lund University, 2016), 11.

34 En un documento del Consejo del Pueblo Maya de Guatemala se dice que hay que «Romper la cultura occidental del progreso, del tiempo lineal, del tiempo del reloj y las prisas productivas; y valorar el tiempo justo, que es el tiempo de las necesidades de las comunidades y los pueblos, y es el tiempo del arte, la contemplación y la salud, para el buen vivir». Ver el documento del Consejo del Pueblo Maya: *Proyecto Político. Un Nuevo Estado para Guatemala: Democracia Plurinacional y Gobiernos Autónomos de los Pueblos Indígenas. Propuesta para debatir* (Guatemala: CPO-Serviprensa, 2021), 46.

sepa valorar los aportes de la cultura de los pueblos originarios en todos los ámbitos del conocimiento. Se trata de una vivencia subversiva, nos dice Acosta, la cual, sin embargo, no es ninguna invitación para retroceder en el tiempo, reencontrarse con algún mundo idílico, utopía imaginaria o nueva religión. Por ello, el *buen vivir* debe entenderse desde diferentes enfoques y perspectivas, sin la homogenización de conceptos para no restringir las distintas visiones o maneras de entenderlo que tienen los pueblos originarios en diferentes localizaciones, países o regiones. Hay que tener claro que como el concepto de *buen vivir* parte de una cosmovisión *panteísta*, conceptos como los de desarrollo o progreso son rechazados en la medida en que estamos frente a una alternativa civilizatoria que reconfigura el horizonte de salida para el capitalismo.

Sin embargo, dentro de los elementos comunes a esa diversidad de concepciones se encuentra el enfoque metodológico sistémico-holístico, centrado en una visión de la vida en comunidad como un valor supremo y en la sacralización de la naturaleza –su ya mencionado panteísmo– que considera la *Pachamama* (madre tierra) a la que todos pertenecemos; de manera que dicha concepción unitaria se opone al dualismo de origen cartesiano que es típico del pensamiento occidental. Otro aspecto importante que comparten las cosmovisiones de los pueblos originarios basadas en el *buen vivir* es que, como nos dice Silvia Rivera Cusicanqui en una conversación con Boaventura de Sousa Santos, el significado profundo del término *Sumak Kawsay* en idioma quechua es profundamente ético, puesto que alude a la necesidad de comportarse refrendando siempre las palabras con los actos, aprendiendo a escuchar al otro y cuidándose de hablar acerca de aquello de lo cual no se tienen conocimientos³⁵. También hay que destacar que la cosmovisión de los pueblos originarios coincide con la ciencia cuando considera a la *madre tierra* o *Pachamama* como una deidad viviente pues es lo mismo que sostiene la *teoría de Gaia* del científico inglés James Lovelock³⁶, para quien la Tierra es un superorganismo que vive gracias a su capacidad de autorregulación (autopoiesis) ya que las proporciones de oxígeno en la atmósfera, sal oceánica, temperaturas, composición química y otras variables son decisivas para mantener la vida, tal y como ocurre con todos los

35 Véase la conversación entre Boaventura de Sousa Santos y Silvia Rivera Cusicanqui, «Conversa del Mundo – Silvia Rivera Cusicanqui y Boaventura de Sousa Santos», video, acceso en noviembre de 2021, <https://youtu.be/xjgHfSrLnpU>

36 Lovelock, *La venganza de la Tierra*.

organismos del reino animal. Esto también es algo que distingue a la Tierra del resto de planetas del sistema solar que carecen de vida.

Democracia participativa y sistemas de gobierno comunal indígena

El hecho que solo dos países del subcontinente de *Abya Yala* (Ecuador y Bolivia, aunque Chile ya inició también su propio proceso) hayan podido emprender la refundación de sus Estados no significa, por supuesto, que en el resto de América Latina no existan formas de resistencia que han mantenido sistemas de gobierno comunal. Los 48 Cantones de Totonicapán (*Chuimeq'ena'* en idioma *k'iche'*) constituyen un caso ejemplar en ese sentido pues ya en 1820 –aprovechando la sublevación liberal de Riego en España contra el absolutismo de Fernando VII– una rebelión indígena encabezada por Atanasio Tzul, Felipa Tzoc y Lucas Akiral se opuso al dominio español, expulsó a las autoridades coloniales y se declaró soberano, eliminó los tributos y se expandió por la región del altiplano occidental hasta abarcar casi un tercio del territorio de lo que hoy es Guatemala.

Para investigadoras guatemaltecas como Gladys Tzul Tzul, hay que pensar a los indígenas en «clave comunal» porque durante más de 500 años han sabido defender sus territorios y recuperar bienes arrebatados, poniendo límites a los proyectos liberales «que buscaban convertirlos en pequeños propietarios para aniquilar a los *amaq'* (las estructuras de gobierno comunal y de tierras comunales indígenas)»³⁷. Al mismo tiempo que oponen esa resistencia al Estado, han elaborado estrategias para su vida cotidiana (como las fiestas y las ceremonias para pedir la lluvia o agradecer las cosechas), autorregularse y hacer que en el sistema de gobierno comunal indígena por medio de las asambleas comunitarias se tomen decisiones –en ejercicio de una democracia participativa en libertad e igualdad como requiere la *acción comunicativa* de Habermas– las cuales, cuando se incumplen, pueden llevar a hasta la destitución de las autoridades electas por el colectivo social. Estas «tramas de hombres y mujeres que crean relaciones histórico-sociales (...) que producen estructuras de gobierno para compartir, defender y recuperar los medios

37 Gladys Tzul Tzul, «Sistemas de gobierno comunal indígena: la organización de la reproducción de la vida», *Revista de Estudios Comunitarios El Apantle* núm. 1, (2015): 127-140.

materiales para la reproducción de la vida humana y de animales domésticos y no domésticos»³⁸ se llevan a cabo mediante tres formas políticas del trabajo comunal: (1) el *kàx kòl* o trabajo comunal no remunerado, (2) las tramas de parentesco y (3) la «*asamblea como forma comunal de deliberación* para resolver problemas cotidianos, asuntos de agresión estatal, o tratar cómo y de qué manera se redistribuye lo que se produce en las tierras comunales»³⁹. Se trata pues de estrategias colectivas para gestionar, autorregular y defender los territorios comunitarios, que llegan a acuerdos que a su vez son resultado del diálogo en las asambleas comunitarias, lo cual –visto desde la perspectiva de la teoría crítica– es precisamente el tipo de democracia participativa que para Habermas o Cortina constituyen un «modelo» propuesto por esta corriente de pensamiento para superar las carencias de la socialdemocracia europea. De alguna manera, podemos decir entonces que los sistemas comunales de gobierno apuntan en la dirección de la *transmodernidad* de Dussel.

Por otra parte, aunque dichas tramas comunales no están exentas de contradicciones y jerarquías políticas, la lucha por la autonomía ha sabido prevalecer porque lo comunal no es ninguna forma arcaica de gobierno. Todo lo contrario «lo comunal indígena funciona como una estrategia política que a pesar de las texturas jerárquicas (como el parentesco) tienen las capacidad de actualizarse, recomponerse y estructurar su autoridad»⁴⁰. Por cierto, el *kàx kòl*, o trabajo comunal, por tratarse de un servicio social no remunerado que se lleva a cabo en forma rotativa por los miembros de la comunidad durante períodos anuales –que incluye el servicio al frente de la autoridad comunal, o sea que todos pueden ocupar los más altos cargos– es fundamental para comprender cómo funciona este sistema político que, desde nuestro punto de vista, consiste esencialmente en una *democracia participativa comunitaria*:

Si pensamos desde la noción del *kàx kòl*, la sociedad doméstica (la que organiza el mundo de la reproducción) y sociedad política (la que organiza la vida pública) no se encuentran plenamente separados, si acaso es válido hacer esa distinción. En el mundo comunal más bien uno sustenta al otro y al mismo tiempo, se alimentan mutuamente (...). De ahí que el gobierno comunal indígena es la organización política para garantizar la reproducción de la vida en las comunidades, donde el *kàx kòl* es el piso fundamental donde descansa y se producen esos sistemas de gobierno comunal y donde se juega la participación plena de todas y todos.⁴¹

38 *ibid.*, 128.

39 *ibid.*, 129.

40 *ibid.*

41 *ibid.*, 133.

Llamamos la atención del lector al hecho que cuando Tzul dice que la sociedad política y la sociedad doméstica no están separadas o cuando ella afirma que personas de la comunidad pueden hacer estudios universitarios –como ella misma los hizo–, ejercer una profesión liberal, ser maestro o comerciante, esto es posible porque «las condiciones materiales están garantizadas» –o sea los derechos económicos y sociales– pero esto se debe a que es la comunidad –los 48 Cantones– quien las garantiza realmente, no el Estado neocolonial guatemalteco. Tzul se refiere a los diferentes tipos de *servicio comunal*, como el que se lleva a cabo en las asambleas para tomar decisiones en forma colectiva, el servicio que se ocupa de implementar estrategias para construir alianzas con otras comunidades, los servicios para coordinar manifestaciones comunitarias de protesta cuando esto se hace indispensable –como ocurrió en 2012 y en 2021–, el mantenimiento de caminos, la reforestación, las compras, las ceremonias religiosas, los trámites ante la burocracia estatal, la organización de fiestas comunales, o los servicios de gestión para organizar los rituales de ciertas fechas, incluyendo la preparación de alimentos, los grupos musicales, los ritos funerarios, los duelos, etc. se encuentra bajo la dirección de una autoridad comunal cuyo ejercicio de la democracia participativa se manifiesta en las asambleas comunitarias que se reúnen anualmente para la elección de nuevas autoridades.

Las autoridades comunales prestan sus servicios en forma *ad honorem* y *rotativa*, algo que impide no solo cualquier «expropiación del mando» a la colectividad, como dice Tzul, sino que también evita la corrupción, puesto que se trata de «trabajo que cuesta» –no remunerado– (*k'ax* significa dolor en idioma *k'iche'*) o sea que no existe ningún beneficio personal. El trabajo comunal no permite a nadie enriquecerse o convertirse en personaje importante, de modo que lo que está en juego realmente es la prestación de un *servicio público* que se llama comunitario porque ocurre al interior de ese tipo de estructura pero se podría extrapolar a los municipios en todo el país si la refundación del Estado se lleva a cabo. Los representantes electos en la asamblea comunitaria anual del conjunto de los 48 Cantones organizan el *k'ax k'ol*, recolectan fondos, reparan enseres, dan mantenimiento a los espacios comunales, manantiales y pozos, gestionan el agua y realizan toda clase de trabajos haciendo evidente la «potente fuerza» del servicio que es necesario para la vida comunal, con lo que demuestran que estamos ante estructuras políticas, no culturales o basadas en

la costumbre porque «es desde ahí desde donde se han fraguado las luchas de larga duración, esas que han logrado fracturar la dominación colonial y que en muchos territorios siguen siendo su horizonte de vida»⁴².

En síntesis, la descripción hecha por Tzul acerca del funcionamiento de los sistemas de gobierno comunal indígena en el caso de los 48 Cantones permite constatar que estamos frente a un caso concreto de funcionamiento de una democracia *radical-participativa* que utiliza lo que en la teoría crítica se llama *acción comunicativa* de manera espontánea en sus prácticas políticas concretas. No se trata pues de ningún sueño utópico sino de una realidad que bien podría ponerse en marcha en todos los municipios a escala nacional, si así lo llegase a acordar una asamblea plurinacional constituyente. Esto, terminaría de manera efectiva con la corrupción, por razones evidentes.

Conclusiones

Partimos de la base que los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales, requieren de una radicalización de la democracia, en términos participativos, para poder hacerse efectivos. Para comprender mejor qué debemos entender por democracia radical hicimos referencia a los planteamientos teóricos de pensadores como Jürgen Habermas, Adela Cortina y Boaventura de Sousa Santos y expresamos nuestra coincidencia con sus planteamientos: desde la *acción comunicativa* de Habermas hasta la *ecología de saberes* y la *globalización contrahegemónica* de De Sousa Santos, pasando por las ideas de Cortina acerca de cómo debe entenderse tanto la ética aplicada como la *democracia radical participativa*. Por otra parte, sostenemos que una democracia radical no es solo un concepto teórico –y menos aún utópico– porque es equivalente a la *democracia participativa* y a la *democracia comunitaria* que se practica en los sistemas comunales de gobierno indígena de Guatemala, algo demostrado por la intelectual *k'iche'* guatemalteca Gladys Tzul Tzul.

En lo que concierne a la tensión/contradicción entre democracia y capitalismo, dado que se trata de un asunto fundamental para resolver la problemática de las políticas sociales que deben ponerse en marcha para dar satisfacción a la

42 *ibid.*, 139.

base mínima de justicia que ha de sustentar la inclusión social –los derechos económicos, sociales y culturales– sostenemos que descartar el neoliberalismo es condición *sine qua non* para la implementación tanto de los derechos humanos de segunda generación como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La agenda 2030 de Naciones Unidas es incompatible con esa versión depredadora del capitalismo. Por eso mismo, es necesario refundar el Estado, y dotarlo de una nueva Constitución en la que participen los cuatro pueblos –mayas, mestizos, xinkas y garífunas– de la nación guatemalteca. Además, como el cumplimiento de los ODS requieren la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) que están provocando el cambio climático, abandonar el neoliberalismo y avanzar hacia una economía poscapitalista es también crucial para evitar el colapso de la civilización mundial y la extinción de nuestra propia especie. Por ello, si la *acción comunicativa* es el procedimiento más apropiado de diálogo y negociación que los nuevos acuerdos constitucionales requieren para avanzar hacia una economía sostenible, incluyente y biocéntrica, refundar el Estado es insoslayable. Y finalmente, pero no lo menos importante, es la filosofía del *buen vivir* y la réplica futura de las estructuras comunales de gobierno –en las localidades en donde esto sea posible– la que debe orientar los debates sobre las nuevas normas constitucionales del Estado plurinacional a ser construido.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. «Repensar el mundo desde el buen vivir». En *Revue Degrowth in Bewegung*, Lund University, Sweden (2016): 1-11.
- ALICE CES. «Conversación entre Boaventura de Sousa Santos y Silvia Rivera Cusicanqui». Video de YouTube. Publicado el 12 de marzo de 2014. Acceso en noviembre de 2021. <https://youtu.be/xjgHfSrLnpU>
- _____. «Conversation of The World - Gladys Tzul Tzul and Boaventura de Sousa Santos Parte 1». Video de YouTube. Publicado el 1 de febrero de 2016. Acceso en noviembre de 2021. <https://youtu.be/yLabZLEXbl0>
- _____. «Conversation of The World - Gladys Tzul Tzul and Boaventura de Sousa Santos [Trailer]». Video de YouTube. Publicado el 1 de febrero de 2016. Acceso en noviembre de 2021. <https://youtu.be/jdoqmEU9GAo>

- Barié, Cletus Gregor. «Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador. El buen vivir y los Derechos de la Naturaleza». *Journal of Latin American Studies*. Centre for Latin American Research & Documentation, Amsterdam University, <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/cletus-gregor-barie-pueblos-indigenas-y-derechos-constitucionales-en-america-latina-un-panorama-mexico-comision-nacional-para-el-desarrollo-de-los-pueblos-indigenas-y-mexico-gobierno-de-la-republica-banco-mundial-fideicomiso-noruego-quito-abya-yala-2003-pp-574-pb-619BA8A34E64D1256E7554875BA68FAE>
- Brundtland, Gro Harlem, *et al.* *Our Common Future*. New York: United Nations, 1989.
- Consejo del Pueblo Maya. *Proyecto Político Un Nuevo Estado para Guatemala: Democracia Plurinacional y Gobiernos Autónomos de los Pueblos Indígenas. Propuesta para debatir*. Ciudad de Guatemala: Serviprensa, 2021.
- Cortina, Adela. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Editorial Tecnos, 2012.
- Dussel, Enrique. *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.
- _____. *El primer debate filosófico de la modernidad*. Buenos Aires: TNI-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2020.
- _____. *Siete ensayos de filosofía de la liberación. Hacia una fundamentación del giro decolonial*. Madrid: Editorial Trotta, 2020.
- Fals Borda, Orlando. *Una sociología sentipensante para América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.
- Galtung, Johan. *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz, 2003.
- Gudynas, Eduardo. «Ecología política de la naturaleza en las constituciones de Bolivia y Ecuador» Acceso septiembre de 2021, <https://www.rosalux.org.ec/ecologia-politica-de-la-naturaleza-en-las-constituciones-de-bolivia-y-ecuador/>
- Habermas, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus & Aguilar, 1989a.
- _____. *Teoría de la Acción Comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus & Aguilar, 1989b.
- Latour, Bruno. «Bruno Latour, sociólogo y antropólogo francés: “El capitalismo nunca será subvertido, será aspirado hacia abajo”». En *The Clinic*. Entrevista publicada el 4 de febrero de 2015. Acceso en septiembre de 2021. <http://www.theclinic.cl/2015/02/04/bruno-latour-sociologo-y-antropologo-frances-el-capitalismo-nunca-sera-subvertido-sera-aspirado-hacia-abajo/>
- Lovelock, James. *La venganza de la Tierra: Por qué la Tierra está rebelándose y cómo podemos todavía salvar a la humanidad*. México D.F.: Editorial Planeta, 2007.
- Mason, Paul. *Postcapitalismo: Hacia un nuevo futuro*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2016.

- Max Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Openhayn. «Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro». *Development Dialogue*. Uppsala: Fundación Dag Hammarsjöld, 1986.
- Padilla, Luis Alberto. *Paz y conflicto en el siglo XXI*. Guatemala: Iripaz, 2009.
- Piketty, Thomas. *Capital e ideología*. Ciudad de México: Libros Grano de Sal, 2020.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. *Un mundo ch'ixi es posible: Ensayos desde un presente en crisis*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2018.
- Sousa Santos, Boaventura de. *Democracia al borde del caos: Ensayo contra la autoflagelación*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2014.
- _____. *La difícil democracia. Una mirada desde la periferia europea*. Madrid: Ediciones Akal S. A., 2016.
- _____. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2010.
- _____. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2009a.
- _____. *Una epistemología del sur*. México, D.F.: Clacso-Siglo XXI editores, 2009b.
- Tzul Tzul, Gladys. «Chumeq'ena' después de la masacre» *Plaza Pública*, periódico digital de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala (2014).
- _____. «La forma comunal de la resistencia»: *Abya Yala*, Dossier. Revista de la Universidad de México (2019).
- _____. «Mujeres indígenas. Historias de la reproducción de la vida en Guatemala». *Bajo el Volcán*, Revista de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla 15, núm. 22 (2015): 91-99.
- _____. «Sistemas de gobierno comunal indígena: la organización de la reproducción de la vida». *Revista de Estudios Comunitarios El Apantle*, núm.1. México. (2015): 127-140.
- UAMVIDEOS. «Conferencia Magistral: Para una teoría socio-jurídica de la indignación. Dr. Boaventura Sousa». Video de YouTube. Publicado el 1 de marzo de 2012. Acceso en septiembre de 2021. <https://youtu.be/rt94Y-7ORs4>
- Wake, David B. y Vance T. Vredenburg. «Are we in the midst of the sixth mass extinction? A view from the world of amphibians». *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, USA, 105 Supplement, 11466-11473. Acceso octubre de 2021, <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.0801921105>
- Wallace, David. «Peter Ward: "The Models Are Too Conservative": Paleontologist Peter Ward on What Past Mass Extinctions Can Teach Us About Climate Change Today». *Intelligencer NY Magazine* (10 de julio de 2017) Acceso en octubre de 2021. <http://nymag.com/daily/intelligencer/2017/07/what-mass-extinctions-teach-us-about-climate-change-today.html>

Ward, Peter. *The Medea Hypothesis: ¿Is Life on Earth Ultimately Self Destructive?* Princeton: Princeton University Press, 2009.

Zhong Zhi-Ping, Natalie E. Solonenko, Yueh-Fen Li, Maria C. Gazitúa, Simon Roux, Mary E. Davis, James L. Van Etten, Ellen Mosley-Thompson, Virginia I. Rich, Matthew B. Sullivan, Lonnie G. Thompson. Cold Spring Harbor Laboratory «Glacier ice archives fifteen-thousand-year-old viruses», *bioRxiv*, *The Preprint Server for Biology*, (2020). DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.01.03.894675>

La soberanía actualizada y en disputa para el siglo XXI

Ursula Roldán Andrade*

Resumen

El concepto de soberanía que se ha conocido hasta nuestros días, ¿podría guiar la acción política para el siglo XXI? Esta interrogante proviene del Apostolado Social de la Provincia de Centroamérica de la Compañía de Jesús, a 200 años de la proclamación de la llamada «independencia de las constituidas repúblicas centroamericanas». Toma en cuenta el concepto que acuñó Jean Jacques Rousseau referido a que la soberanía «radica en el pueblo» basada en un contrato social, cuya aplicación en la región se problematiza en la actualidad.

A manera de antecedente, en este ensayo se explica cómo las repúblicas se crearon, pero no las naciones, y en consecuencia poblaciones quedaron al margen de esa integración, especialmente los pueblos indígenas para el caso de Guatemala y poblaciones populares en los otros países. Con el propósito de actualizar las categorías de soberanía y autodeterminación de los pueblos, hoy constituidos como sujetos, se abordan las propuestas de movimientos sociales y organizaciones de pueblos originarios sobre el buen vivir, la soberanía alimentaria, la defensa del territorio y el Estado plurinacional. Asimismo, se ejemplifica cómo la población migrante, al rechazar las condiciones de los Estados nacionales, además de transgredir sus fronteras, realiza prácticas y procesos subjetivos de una ciudadanía transnacional, capaz de construir nuevos referentes territoriales y espaciales a su acción.

Palabras clave: ciudadanía, Estado nación, migración, pueblos indígenas, sujetos.

* Doctora en Geografía, Universidad París I, Sorbona, Francia. Directora del Instituto de Ciencias Socio Humanistas (Icesh) de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar.

Estamentos de la soberanía

La soberanía es un concepto de aplicación histórica y política, con una larga discusión de autores clásicos y contemporáneos, preocupados por la conformación de los Estados y las naciones, sobre quién y cómo se controla y transmite el poder y sobre cómo se ejerce la libertad y la representación de los individuos que componen las sociedades, cuyo legado, en el Estado moderno, es la creación de la ciudadanía. Cabe entonces hacer la pregunta de si el concepto de soberanía reconocido en la actualidad puede guiar la acción política para el siglo XXI.

Existe una amplia historia sobre el pensamiento clásico representado en Bodin, Hobbes, Montesquieu, Rousseau y Kant, que aportaron al debate durante tres siglos (XVI, XVII y XVIII), que contribuyó a construir lo que se conoce actualmente como el Estado moderno y la república. En sus orígenes, la soberanía fue concebida como una cualidad del poder que se constituye en soberano, representado en el pueblo, guiado en su ejercicio por un conjunto de normas, valores y equilibrios entre quienes lo ejecutan y lo legislan (la república), mismo que se ejerce en un territorio y sobre un segmento de una sociedad determinada.

Rousseau hace uno de los aportes más importantes al afirmar que la soberanía es el ejercicio de la voluntad general y que esta no puede ser representada: es inalienable e indivisible, por lo que se construye a través de un contrato social en el que, para ser parte, todos deben ser libres e iguales¹. Este contrato social, añade Kant, es la Constitución que inscribe los derechos y los deberes de la población y el Estado. Al mismo tiempo propone que «Ningún Estado debe inmiscuirse por medio de la fuerza en la constitución y el gobierno de otro Estado»; y que: «El derecho de gentes se debe fundar en una federación de Estados independientes»². Dicho pensamiento tiene bastante influencia y marca el futuro del concepto de soberanía erigida en el pueblo, lo cual queda plasmado en la Constitución de la Revolución Francesa en 1793, y

1 Jean-Jaques Rousseau (1717-1778), citado en Alba Beatriz Flores Gaxiola, *El concepto de soberanía y sus transformaciones, con especial referencia al caso mexicano* (Murcia: Universidad Católica de San Antonio de Murcia, 2013), 19.

2 Immanuel Kant (1724-1804), *La paz perpetua*, citado en: Nélica Pérez, *La soberanía de los Estados integrantes del Mercosur* (Argentina: Universidad Nacional de La Matanza, 2005), 31.

anteriormente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y la Constitución Francesa de 1791, que declara que la soberanía radica en la nación. Lo anterior fue la base de la fundamentación de todas las declaraciones de independencia y constituciones de los Estados. Más adelante, en los siglos XIX y XX, significó la construcción de las democracias modernas que discutían sobre la soberanía nacional y popular y cómo la segunda la atribuía en su representación a través del voto y su ejercicio pleno en la asamblea constituyente³.

Sobre estas bases de pensamiento se erigen las independencias y las conformaciones de los Estados de los territorios colonizados que se deslindan de España. Surge la llamada independencia de Guatemala en 1821, que explicita: «Que siendo la independencia del Gobierno Español la voluntad general del pueblo de Guatemala (Art.1.º del Acta de Independencia) [...] se sirvan proceder a elegir Diputados y Representantes suyos, estos concurrirán en esta capital a formar el Congreso que debe decidir el punto de independencia general, absoluta, y fijar en caso de acordarla, la forma de gobierno y Ley fundamental que deba regir (Art. 2.º)»⁴.

Es así como se erigen los Estados nacionales, declarando primero su independencia, conformando su república y construyendo una democracia representativa a través de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, estas independencias centroamericanas siguieron marcadas por la fuerza del poder de aquellos sectores criollos que detentaban la herencia colonial, avalados siempre por el poder militar y eclesial, interrumpido este último en 1871 con la Reforma Liberal, pero en cumplimiento de una función de tutela hasta más de la mitad del siglo XX. De tal manera que la soberanía, establecida en la voluntad del pueblo o voluntad popular, estuvo limitada por los derechos otorgados o no a una ciudadanía que se fue definiendo como tal.

Ricardo Sáenz de Tejada⁵ habla de dos tipos de ciudadanía, la plena y la restringida, a partir del concepto de ciudadanía de Thomas Marshall, quien

3 Flores Gaxiola, *El concepto de soberanía*, 125.

4 Acta de Independencia de Centroamérica – UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/7.pdf>

5 Ricardo Sáenz de Tejada, *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Gerencia Política, 2005), 84.

la define como el conjunto de ejercicios de derechos civiles, económicos y políticos. De esta forma, establece que en Guatemala la ciudadanía ejercida por la población mayoritaria, especialmente indígena, ha sido restringida. También es cierto que las mujeres en Guatemala y en el mundo son parte de esa población cuyo ejercicio de derechos ha sido limitado y solo ampliado a través de sus luchas nacionales e internacionales.

En la primera Constitución, de 1825, se estableció que podían votar «los habitantes del Estado (...) que fuesen casados o mayores de 18 años, siempre que ejerzan alguna profesión útil o tengan medios conocidos de subsistencia»⁶. Posteriores conquistas se dieron para el ejercicio del voto de las mujeres (constituciones de 1871 y 1945)⁷. En 1965 se estableció el voto universal y el reconocimiento como ciudadanos con derecho a elegir y ser electos a «todos los guatemaltecos hombres y mujeres, mayores de 18 años»⁸. Desde los años sesenta hasta 1985 existieron limitaciones para el respeto de la voluntad popular, erigida a través del voto y la elección de autoridades, ya que es la época del conflicto armado interno, en la que el ejército impuso el terror y los diferentes gobiernos castrenses que se sucedieron mediante golpes militares. La llamada transición democrática, en 1985, estableció una nueva Constitución de la República de Guatemala, que con pocos cambios (1994) rige en la actualidad.

Sin duda alguna, un aspecto fundamental del análisis sobre la soberanía radicada en el pueblo, para el caso guatemalteco, tiene que contemplar quiénes han sido parte de ese pueblo en la conformación histórica de esta república, y más aún si se asume la categoría de nación. El pueblo de Guatemala, cuyo origen mayoritario son los pueblos indígenas mayas, con la colonización española dio paso a la creación de dos repúblicas, la república de españoles y la república de indios. Se establecieron así dos tipos de ciudadanos: los criollos, descendientes de la población originaria de España y el resto de la población, súbditos del rey considerados menores de edad, supeditados a fueros políticos particulares y restringidos para ejercer derechos⁹. Con la independencia de 1821 y la Reforma Liberal de 1871, se sentaron las bases para la segregación y una especie de

6 Byron Quiñónez, «Breve historia del sufragio guatemalteco», *Siglo 21* (Guatemala), 6 de septiembre de 2015, <http://www.asies.org.gt/inicialmente-el-proceso-electoral-era-muy-excluyente/>

7 *ibid.*

8 *ibid.*

9 Sáenz de Tejada, *Elecciones*, 84.

ciudadanía diferenciada y ciudadanía restringida, especialmente de la población indígena. Como lo establecen Taracena y Rodas¹⁰, la población mestiza fue ganando espacios de poder locales y nacionales, mayor ciudadanía, mientras que los pueblos indígenas siempre quedaban con una ciudadanía restringida en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales.

En el marco de la conmemoración de los 500 años de la colonización española y con los Acuerdos de Paz, se dieron condiciones para que los pueblos indígenas volvieran a plantear la construcción de una nación multiétnica y pluricultural; lo que se cristalizó en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la propuesta de cambios a la Constitución Política de la República en 1998 a través de una consulta popular, pero lamentablemente se perdió en las urnas la opción para concretarla. A partir de entonces, esta búsqueda de ciudadanía plena y de la conformación de una nación multiétnica ha quedado en discusiones sin resolución. Mientras, los pueblos indígenas siguen desarrollando sus propios sistemas organizativos, políticos, económicos y culturales, pero sin que el Estado nacional los incorpore plenamente.

Lo antes expuesto permite brindar un antecedente analítico para afirmar que una soberanía que radica en el pueblo en Guatemala ha sido siempre limitada y restringida por el hecho histórico fundamental de dejar fuera en la conformación del Estado a los pueblos indígenas. Además, permite enlazar esta afirmación con otro tema referido a la consideración de «pueblo» en el presente y el futuro, que se erige bajo identidades redefinidas, como aquellas que establecen cuatro pueblos (maya, garífuna, xinka y ladino/mestizo), las mujeres (en plural por ser distintas), los migrantes-extranjeros y la población LGBTIQ+ (lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, intersexuales, *queer* y más).

10 Taracena y Rodas, citados en *ibid.*, 85.

Soberanías: buen vivir, madre tierra-territorio, agua y alimentación

En este proceso histórico de los Estados nacionales y la democracia liberal occidental, que se ha construido en más de dos siglos, las conquistas sociales se dieron en el marco de los derechos humanos, especialmente a partir de los cívicos y políticos, como el derecho a elegir y ser electo y otras libertades individuales, en el marco de los organismos de las repúblicas o Estados federados en algunos países europeos y de Norteamérica.

Los pueblos originarios se vieron forzados a sobrevivir dentro de esos marcos jurídico-políticos, del régimen colonial al liberal dominado por conceptos occidentales. Pero esos pueblos siguieron planteando demandas para el ejercicio de sus derechos, y ante la negativa a sus reclamos continuaron aplicando sus propias formas organizativas, las adaptaron y las negociaron, a pesar de los diferentes momentos políticos de dominación y explotación¹¹.

En la segunda mitad del siglo XX, los procesos de disputa de los derechos como pueblos indígenas se han dado en una primera vía dentro del andamiaje de los derechos humanos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales, denominados colectivos o de segunda y tercera generación; de los cuales se derivaron importantes conquistas culturales, especialmente en leyes específicas en algunos países e instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1989). Desde una segunda vía, entrado el siglo XXI, se han constituido demandas por procesos de descolonización, especialmente epistémica, lo que significa que la construcción de conocimientos y prácticas no necesariamente proceden del andamiaje «universal» de derechos construidos desde el occidente, sino desde el reconocimiento de la historia originaria, aquella que se realizó de forma paralela, y que hoy requiere reconstruirla y llevarla como otro faro desde el cual desarrollar nuevas propuestas de sociedad y de Estado.

11 «De este modo se hace evidente que dentro de las comunidades mayas de Guatemala, y de los *q'eqchi'* específicamente, las cosmopolíticas y las formas de organización social anteriores a la invasión europea del siglo XVI, siguen vigentes, aunque no como anacronismos, sino como formas “más allá de la modernidad” y adaptadas a su contexto regional». Diego Vásquez, *La construcción de un ama'q' moderno: Los Copones, Ixcán, Quiché (1760-2015)*, (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2017), 13.

Boaventura de Sousa Santos ha realizado importantes aportes sobre lo que significa el paso del concepto liberal de un Estado, una nación (Estado nación), a una concepción de los pueblos indígenas de una nación comunitaria que no lleva consigo al Estado, sino apunta hacia la autodeterminación, no a la independencia. Aunque no nieguen al Estado, para los pueblos originarios lo prioritario es su autonomía territorial. Allí cobra sentido la necesidad de refundar el Estado a uno plurinacional, con distintas concepciones de nación desde un constitucionalismo intercultural, plurinacional, pluricultural y poscolonial. Una constitucionalidad antiquísima –dice el autor– que quiere visibilizarse, que es válida entre la simultaneidad y la contemporaneidad, así como en la continuidad; que incluye el pluralismo jurídico, el reconocimiento de las diferentes culturas y la legitimidad; que implica consensos, así como encontrar las fórmulas en cada país sobre el funcionamiento de un Estado fuerte, sostenido por las autonomías territoriales que profundicen las formas de toma de decisión, contrario a lo que reconoce un Estado monocultural y de fuerza¹².

De allí que en estas propuestas surjan los Estados plurinacionales como esa necesidad de una nueva entidad que rompa con la historia colonial, racista y patriarcal, y se construya el horizonte del buen vivir; que de los derechos individuales se pase a los derechos colectivos, incluyendo los derechos de la *madre tierra*, la defensa del territorio y la autodeterminación de estos pueblos, especialmente en el manejo y el cuidado de los recursos naturales y la autonomía al interior de la nación y fuera de ella. De igual manera, dicho horizonte propone la soberanía alimentaria intercultural y la administración del agua por los pueblos y el Estado¹³. Esta concreción de propuestas tiene procesos de acumulación y maduración de demandas desde los movimientos sociales, los campesinos, los pequeños productores, las mujeres y los pueblos indígenas.

En las últimas décadas, los movimientos sociales han luchado contra un modelo capitalista en su etapa neoliberal porque contradice muchos de los derechos humanos universales establecidos, sobre todo en el campo, donde arrebató a los pueblos campesinos y originarios sus medios de vida por medio de la imposición de acuerdos comerciales y normas de mercado entre países, regiones y a través

12 Boaventura de Sousa Santos, *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales* (Buenos Aires: Clacso, 2009), 261.

13 Propuestas referidas a la Asamblea Nacional Constituyente para el Estado Plurinacional del Comité de Desarrollo Campesino (Codeca) y del Consejo del Pueblo Maya de Occidente (CPO).

de la Organización Internacional del Comercio, los cuales afectan a la pequeña producción local. Igualmente, se incentivan procesos de acaparamiento de tierras para imponer un modelo de monocultivos a nivel mundial y otros proyectos extractivos que amenazan los ecosistemas. Así surge la lucha internacional por la soberanía alimentaria, como la confluencia La Vía Campesina, constituida en 1993, que reúne a campesinas, campesinos, indígenas, productores rurales de pequeña escala y pescadores, con un modelo alternativo de desarrollo y propuestas de participación democrática en sus organizaciones¹⁴.

Estas demandas tienen lazos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Cumbre Mundial por el Derecho a la Alimentación acontecida en 1996. La Vía Campesina tiene como uno de sus principales objetivos la lucha por la tierra, la reforma agraria y la defensa de la soberanía alimentaria, definida esta como: «El derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de forma sostenible y el derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Es el desarrollo de un modelo de producción sustentable a pequeña escala en beneficio de las comunidades y el medioambiente. La Soberanía Alimentaria da prioridad a la producción y al consumo local de alimentos, dando a un país el derecho de proteger a sus productores locales de las importaciones baratas y poder controlar su producción»¹⁵.

Pese a estos avances de formulación para el ejercicio de los derechos humanos y la persistencia de los movimientos sociales nacionales e internacionales, el hambre sigue siendo un problema en el mundo, al igual que los daños a los ecosistemas y la vulnerabilidad del planeta creada por efectos del cambio climático. Por lo tanto, la soberanía alimentaria es un reto fundamental especialmente a raíz de la pandemia de la COVID-19, que puso en evidencia la precariedad de los

14 En 2017 la integraban 182 organizaciones de 81 países. La Vía Campesina se define como «un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Construida sobre un fuerte sentido de unidad, la solidaridad entre estos grupos, que defiende la agricultura campesina por la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad y se opone fuertemente a los agronegocios que destruyen las relaciones sociales». Vía Campesina, «La Vía Campesina. Movimiento Campesino Internacional», (*brochure*, acceso el 18 de enero de 2020), <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/07/La-Via-Campesina-Trifold-Brochure-1-ES-1-Print-ready-min.pdf>

15 *ibid.*

sistemas sanitarios, la dependencia a las cadenas alimenticias globales con el concomitante descuido de los sistemas alimentarios locales, a pesar de que son los que garantizan su acceso frente al cierre total de fronteras. La soberanía alimentaria, tal y como lo concibe La Vía Campesina, es un objetivo estratégico frente a las enormes posibilidades de nuevas crisis climáticas y sanitarias. Y, por ello, las fuerzas sociales de los países tendrán que proponer mayor acceso y aseguramiento de los elementos clave que permitan la producción de alimentos, como son: la tierra, el agua, las semillas y los procesos de una agricultura cultural y ambientalmente adaptada, así como el fortalecimiento de mercados locales y regionales. Cabe indicar que las soberanías alimentaria y energética están vinculadas. «La principal fuente de energía es justamente la de los alimentos y uno de los principales condicionantes para la producción de los alimentos, son las actuales fuentes de energía. Al mismo tiempo, la energía solar es la fuente de la agricultura sustentable, mientras la energía fósil es la fuente de la agricultura industrial. Ambas soberanías tienen como columna vertebral la entropía, un concepto que viene de la ecología y la termodinámica y que permite valorar los sistemas en su conjunto y atender a su perdurabilidad»¹⁶.

Con base en lo anterior, otra de las grandes luchas de los países del sur, que ahora asumen todos los movimientos que plantean la asamblea constituyente plurinacional, es la demanda de que los recursos naturales tienen que ser administrados por el Estado en coordinación con los pueblos en sus territorios, en el marco del ejercicio de su autonomía. Por lo que colocar la soberanía alimentaria entre los temas prioritarios va constituyendo e hilando otras soberanías que es urgente reivindicar, así como las mujeres demandan la soberanía sobre sus cuerpos, lo que sería producto de otro ensayo.

Ciudadanías transnacionales, otras formas de soberanía

El investigador Sandro Mezzadra defiende la autonomía de las migraciones, además de otros autores como Dimitris Papadopoulos, Niamh Stephenson y Vassilis Tsianos¹⁷. Esta es entendida como un movimiento social y no

16 Esperanza Martínez y Alberto Acosta, compiladores, *Soberanías* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2010), 232.

17 Sandro Mezzadra, «Capitalismo, migraciones y luchas sociales: La mirada de la autonomía», *Nueva Sociedad* 237 (2012): 159.

como una mera respuesta al malestar económico y social: «el enfoque de la autonomía de las migraciones no considera la migración de forma aislada respecto a las estructuras sociales, culturales y económicas; por el contrario, es una fuerza creativa dentro de estas estructuras»¹⁸. Sin caer en romanticismo, anota Mezzadra, hay que estar atentos a las prácticas subjetivas, los deseos, las expectativas y el comportamiento de los propios migrantes, sin dejar fuera el análisis que dentro de este tipo de movimiento social se incorporan nuevos dispositivos de dominación y explotación, así como nuevas prácticas de libertad e igualdad. De ahí el título de uno de sus libros, *Derecho de fuga* (2005)¹⁹, donde refiere a esa condición de tener en cuenta la coacción que les hace huir y las condiciones de búsqueda y construcción de libertad.

Por su parte, el analista José Luis Rocha²⁰ no se refiere a la autonomía de las migraciones ni tampoco a ellas como movimiento social, sino como el «no-movimiento», que toma los aportes de Asef Bayant, sobre los actos políticos como invasión silenciosa, los actores como los no movimientos y los métodos de lucha como el arte de la presencia. Rocha va más allá, al enfocar los actos de los inmigrantes como de desobediencia civil, lo que permite aglutinar los comportamientos espontáneos y atomizados, a lo que se refiere Bayant, quien argumenta que «los indocumentados presentan una organicidad que reclama un tratamiento grupal y sienta las bases para un tratamiento jurídico colectivo común»²¹. Se trata de los inmigrantes que, de manera silenciosa, en forma de actos políticos, desafían a los Estados nacionales con el acto «ilegal» de transgredir la autoridad soberana; por lo que este autor invita a no quitarle el carácter político al llamarlos solamente movimientos irregulares. Además, sus prácticas van provocando una serie de cambios, incluso en el hecho de que sean personas no autorizadas y no tanto indocumentadas, ya que sí lo son en cuanto tienen una licencia de conducir o recibos del pago de impuestos, entre otros. En lo que sí coinciden Mezzadra y Rocha es en que esas prácticas cotidianas de los migrantes, desde sus países de origen y en el norte, constituyen actos de desobediencia civil o transgresión de las fronteras nacionales. Rocha

18 *ibid.*, 159-160.

19 Sandro Mezzadra, *Derecho de fuga: Migraciones, ciudadanía y globalización* (España: Traficantes de Sueños, 2005).

20 José Luis Rocha, *La desobediencia de las masas: La migración no autorizada de centroamericanos a Estados Unidos como desobediencia civil* (El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2017), 60-64.

21 *ibid.*, 65.

hace referencia a autoras como Coutin, Soysal y Sassen para argumentar sobre estos tipos de ciudadanía que ejercen las personas migrantes, «ciudadanía informal y de contrato social informal»²², y que se asiste –según Sassen– a un proceso de constitucionalización de nuevos derechos civiles que permiten a los ciudadanos reclamar y exigir de los Estados, nuevas formas de autonomía en la escena política formal. El debate, a partir de los autores, se centra en si son procesos posnacionales o si estos se realizan dentro de las mismas fronteras de los Estados nacionales. Para Sassen, el estatus irregular de las personas migrantes es un paso previo a la ciudadanía formal. Coinciden en que estos procesos no son blanco y negro porque se asiste a condiciones de estatutos formales y prácticas de ejercicio de ciudadanía; de allí muchas otras discusiones sobre si las personas migrantes realizan o pueden llegar a ejercer ciudadanía de segunda categoría o sufrir procesos de integración y desintegración por las diferencias en los derechos con respecto a la población de origen, donde se encuentran muchas otras diferencias de clase y etnia, identidades en disputa en esos mismos Estados nación.

El investigador Mezzadra²³ hace una reflexión sobre la necesidad de transformar el concepto de ciudadanía unido históricamente a los conceptos de Estado nación y soberanía, a partir de la comprensión sobre los movimientos migratorios irregulares contemporáneos. Señala que los sujetos migrantes incluidos y excluidos de los Estados de origen y de llegada mantienen espacios con un límite difuso entre el adentro y el afuera, la inclusión y la exclusión, por lo que estos sujetos juegan un papel constituyente en las luchas y las tensiones que atraviesan los sistemas de frontera. ¿Ciudadanos más allá de la nación? Es una de sus preguntas, en referencia a la problemática que enfrentan todas las democracias de los Estados nacionales, donde hay cada vez más ciudadanos que no pertenecen. Hace referencia también a la reflexión de Stephen Castles y Alastair Davidson en el 2000, en la que discuten sobre la contradicción de que existen millones de personas que están despojadas de todos los derechos porque no pertenecen al Estado de residencia y, por el contrario, aunque tengan un estatus formal de pertenencia al Estado nacional, carecen de muchos derechos que habitualmente deberían gozar por esta condición. Por eso, se afirma que el hecho de que esta sociedad contemporánea tenga fronteras porosas e identidades

²² *ibid.*, 16.

²³ Mezzadra, *Derecho de fuga*, 93-115.

múltiples fortalecería la idea de contar más que con identidades culturales con identidades políticas. Esta idea es reforzada por Yasemin Soysal²⁴ cuando acuña la categoría de un modelo posnacional, al referirse al hecho de que existe una tendencia y la necesidad de garantizar derechos económicos, sociales y culturales a los extranjeros, lo que obliga a vincular el estatus de pertenencia a un derecho universal establecido en los convenios internacionales de derechos humanos, tendiente a suplir a la ciudadanía como fuente de derecho. Mezzadra refuta tal argumento, y se queda en una posición más intermedia, al señalar que es falso que la población migrante no se enfrenta a las fronteras de los Estados nacionales en defensa de su soberanía y al hecho de que efectivamente cada vez más se discute por estos Estados la personalidad de la ciudadanía y de los extranjeros, tal como lo menciona en otro texto más reciente: «los regímenes migratorios afectan aspectos claves de la soberanía, tanto desde una perspectiva histórica como contemporánea. Su función consiste en controlar las fronteras, distinguir entre ciudadanos y extranjeros y, fundamentalmente, decidir a quién se admite en el territorio nacional»²⁵.

Lo importante de toda esta reflexión teórica, sobre la base de constataciones empíricas, es que las migraciones internacionales representan realidades objetivas y subjetivas de quienes la realizan y de los poderes de los Estados soberanos, que ejecutan respuestas públicas y políticas de retención y de aceptación, no masivas sino por goteo.

Por un lado, es una realidad que los procesos de globalización están generando mayores diferencias de clase al interior de estos Estados y entre los países llamados del sur y del norte, lo que genera mayores migraciones económicas por la diferenciación salarial y de otras condiciones de vida en los Estados de destino. También es cierto que la migración irregular –mal llamada indocumentada– por la acotación que hace Rocha²⁶, responde a un modelo de explotación del trabajo, que tiene que ver con la división internacional actual y los enormes diferenciales que dejan dichas migraciones a quienes contratan

24 Yasemin Soysal 1994 y 2000, citada en: Mezzadra, *Derecho de fuga*, 105.

25 Alejandra Aquino, Amarela Varela y Frédéric Decossé (coords.), *Desafiando fronteras, control de la movilidad y experiencias migratorias* (Oaxaca: Frontera Press, 2012), 47.

26 Conforme a este autor: «la situación plural que existe en Estados Unidos significa que nadie está totalmente sin documentos: unos tienen licencias de conducir, otros un número para pagar impuestos, etc.». Rocha, *La desobediencia*, 23.

de manera irregular; así como que muchos de estos sujetos que migran, como lo argumenta Mezzadra²⁷, no solo lo hacen por condiciones económicas, sino también cargados de una subjetividad compuesta de deseos y expectativas frente a lo que logran realizar. Con todo esto, las migraciones van haciendo en la práctica cambios a la concepción de ciudadanía como estatuto legal en los Estados nacionales. Más bien, como lo menciona Soysal, sería una ciudadanía cultural que obliga a los Estados posnacionales a ampliar su tipología, como lo sería el hecho de las ciudadanía transnacionales o la integración en los Estados como grupos multiculturales que acceden a todos los derechos de las poblaciones originarias, bajo estatutos de los convenios internacionales de los derechos humanos²⁸.

Si nos inscribimos en la idea de que las migraciones se realizan dentro de las prácticas de los movimientos sociales contemporáneos o como lo concibe Rocha²⁹ –como acciones políticas desde la vida cotidiana con el efecto de desobediencia civil o desobediencia de masas que realizan en el paso ilegal de la frontera y la permanencia no autorizada en el lugar de destino, donde la frontera se constituye en un lugar estratégico en el que hay transgresión y resistencia– al final llegamos a la conclusión de que hay actos políticos de negación de los Estados nacionales que rompen fronteras y soberanías y que desde la práctica amplían la concepción hacia espacios transnacionales.

No es descartable el hecho que estos flujos migratorios irregulares finalmente van generando posibilidades de constitución de derechos en espacios más amplios, aunque difusos. Pueden crear nuevas territorialidades y una nueva constitución de derechos de los sujetos políticos que han sido excluidos por sociedades expulsoras. De igual manera, estos sujetos forman parte de los explotados en la sociedad receptora y van adquiriendo subjetividades que los vinculan a los movimientos que reclaman ciudadanía y derechos, lo que va provocando procesos constitutivos de identidades múltiples y de una concepción ampliada de los espacios menos burocráticos y jerarquizados que los Estados nacionales. Dejan entonces espacio a la autonomía y a las reivindicaciones que se encuentran en el aquí y en el allá; como ocurre con los pueblos indígenas que

27 Mezzadra, «Capitalismo», 160.

28 Yasemin Soysal 1994 y 2000, citada en: Mezzadra, *Derecho de fuga*, 105-106.

29 Rocha, *La desobediencia*, 64-105.

reclaman otra concepción sobre los Estados nacionales, así como las mujeres que demandan el respeto a la autonomía sobre sus cuerpos. Esa realidad de matices y complejidades abre grietas en esta sociedad excluyente y cada vez más antidemocrática.

En 2014³⁰, presentamos argumentos similares a los acá expuestos en función de los autores mencionados. Aunque desde el enfoque del sujeto, la similitud se confirma a partir de que la identidad de las personas migrantes en su experiencia migratoria se va constituyendo a partir de sus expectativas, deseos y prácticas cotidianas, y que en esas disyuntivas de la realidad de su territorio expulsor y el de llegada van constituyendo una múltiple identidad. Por ejemplo, se hace referencia a la identidad de los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes en un territorio en disputa por proyectos como las hidroeléctricas o la minería a cielo abierto, que hacían que estas poblaciones fueran reafirmando su identidad étnica de lucha por el territorio; a la vez que muchos de estos poblados vivían ya la realidad de una identidad transnacional, bien sea, porque habían vivido la experiencia de estar y trabajar en Estados Unidos o porque alguno de sus familiares seguían estando allá y les transmitían ese vínculo con el país del norte a través de las remesas y la ida y vuelta permanente de otros familiares. Una identidad de múltiples miradas que no hace que se alejen del todo de su territorio de origen –pero sí existe un deseo de volver y tener otra experiencia en aquel país–, la cual abre la posibilidad de visualizar aspectos comunes que les excluye en el aquí y el allá, como lo es el racismo y la falta de oportunidades.

En conclusión, estas búsquedas de los pueblos originarios, los campesinos, las mujeres, los jóvenes y los migrantes se inscriben en la conformación de otros Estados y otras naciones no erigidas en la independencia de 1821, ni tampoco conceptualizadas desde los nacionalismos o la globalización del siglo XXI de los Estados neoliberales; sino todo lo contrario, van de forma consciente y/o a través de prácticas a la sustancia del significado de las autonomías de los sujetos, de sus medios y espacios de vida, hacia Estados y otras naciones más representativas de esta multi y pluriculturalidad con derechos individuales y colectivos, hacia Estados más democráticos y con mayor justicia social.

30 Ursula Roldán Andrade. *Estar aquí y estar allá: un estudio exploratorio con población migrante retornada, familiares de migrantes y otros actores en el norte de Huehuetenango* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2014).

Bibliografía

- Acta de Independencia de Centroamérica – UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/7.pdf>
- Aquino Moreschi, Alejandra, Amarela Varela Huerta y Frédéric Decossé (coords.). *Desafiando fronteras, control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*. Oaxaca: Frontera Press, 2012.
- Comité de Desarrollo Campesino (Codeca). *Vamos por un proceso constituyente popular y plurinacional*. Guatemala: Codeca, 2016.
- Consejo del Pueblo Maya (CPO). *Proyecto político. Un nuevo Estado para Guatemala: Democracia plurinacional y gobiernos autónomos de los pueblos indígenas*. Guatemala: CPO, 2014.
- Flores Gaxiola, Alba Beatriz. *El concepto de soberanía y sus transformaciones, con especial referencia al caso mexicano*. Murcia: Universidad Católica de San Antonio de Murcia (UCAM), 2013.
- León, Osvaldo, Sally Burch y Eduardo Tamayo. *Movimientos sociales en la red*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 2001.
- León, Xabier. «El Buen Vivir como alternativa al desarrollo y su relación con la Soberanía Alimentaria. El caso ecuatoriano». *Antropología Cuadernos de Investigación*, núm. 17 (Julio-diciembre 2017): 39-55. <http://www.cuadernosdeantropologia-puce.edu.ec/index.php/antropologia/article/view/86/71>
- Martínez, Esperanza y Alberto Acosta, compiladores. *Soberanías*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2010.
- Mezzadra, Sandro. «Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía», *Nueva Sociedad* 237 (2012): 159-178.
- _____. *Derecho de fuga: Migraciones, ciudadanía y globalización*. España: Traficantes de Sueños, 2005.
- Pérez, Nélica. *La soberanía de los Estados integrantes del Mercosur*. Argentina: Universidad Nacional de La Matanza, Maestría en Ciencias Sociales, 2005.
- Quiñónez, Byron. «Breve historia del sufragio guatemalteco». *Siglo 21 Sección Magacín* 6 de septiembre del 2015. <http://www.asies.org.gt/inicialmente-el-proceso-electoral-era-muy-excluyente/>
- Rocha, José Luis. *La desobediencia de las masas: La migración no autorizada de centroamericanos a Estados Unidos como desobediencia civil*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), 2017.
- Roldán Andrade, Ursula. *Estar aquí y estar allá: un estudio exploratorio con población migrante retornada, familiares de migrantes y otros actores en el norte de Huehuetenango*. Guatemala: Editorial Cara Parens, 2014.

- Sáenz de Tejada, Ricardo. *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Gerencia Política, 2005.
- Sousa Santos, Boaventura de. *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: Waldhuter editores, Clacso, 2009.
- Taibo, Carlos. *Repensar la anarquía: Acción directa, autogestión, autonomía*. 3.^a ed. Madrid: Catarata, 2015.
- Vásquez Monterroso, Diego. *La construcción de un amaq' moderno: Los Copones, Ixcán Quiché (1760-2015)*. Guatemala: Editorial Cara Parens, 2017.
- Vía Campesina. «La Vía Campesina. Movimiento Campesino Internacional». *Brochure*, acceso el 18 de enero de 2020. <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/07/La-Via-Campesina-Trifold-Brochure-l-ES-l-Print-ready-min.pdf>

Guatemala: El desafío de la generación de empleo en un país de jóvenes

Erick Coyoy Echeverría*

Resumen

En este artículo se hace un análisis de las principales características de la población del país, de conformidad con los resultados del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda realizado en 2018. Se resalta que Guatemala llega al bicentenario de su independencia con una estructura poblacional en la que los jóvenes representan la mayoría. También se analizan las actividades económicas en que trabajan los menores de 30 años, su escolaridad y sus niveles salariales, como una aproximación a las oportunidades que el mercado laboral les brinda y la relación de estas con la educación formal a la que tienen acceso. Al final se plantean algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar la situación de tal manera que, en el marco del bicentenario de la independencia nacional, se puedan aprovechar los beneficios teóricos de una pirámide poblacional mayoritariamente joven, así como para propiciar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible directamente relacionados.

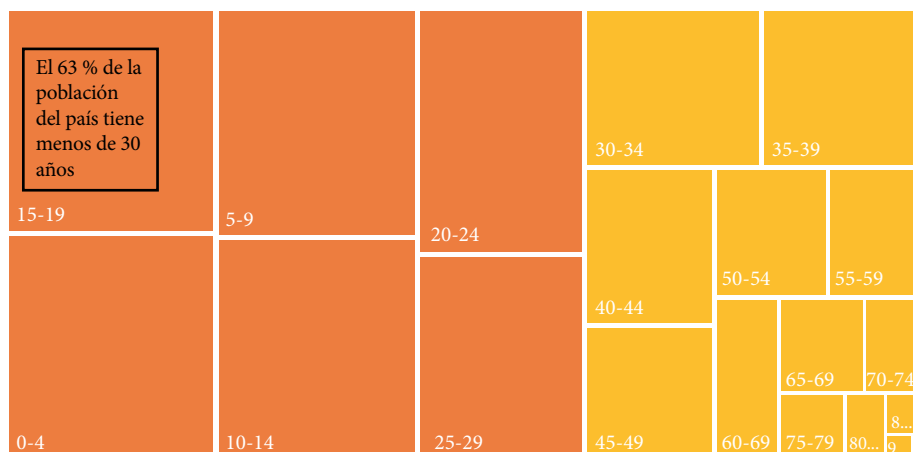
Palabras clave: educación, juventud, ingresos, oportunidades, población.

* Economista. Coordinador del Departamento de Ciencias Económicas, del Instituto de Ciencias Socio Humanistas, Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP), Universidad Rafael Landívar, (2022).

Algunas características de la población nacional y de la juventud

De acuerdo con los resultados del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2018, Guatemala es un país habitado mayoritariamente por población joven: 63 % de la población censada es menor de 30 años (ver figura 1). Como es ampliamente sabido, a esta característica de la estructura poblacional de los países, en los que la juventud es la mayoría, se le denomina *bono demográfico*, y al respecto se indica que: «Ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación con la segunda»¹.

Figura 1. Guatemala: Población por rango de edades 2018
(proporciones respecto al total)



Nota: El tamaño de los cuadros expresa la proporción que cada rango de edades representa de la población total.

Fuente: elaboración propia con información del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, INE Guatemala.

1 Paulo Saad et al., *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*, 2.ª ed. (España: OIJ y Cepal-Naciones Unidas, 2012), 28, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1495/S2012103_es.pdf

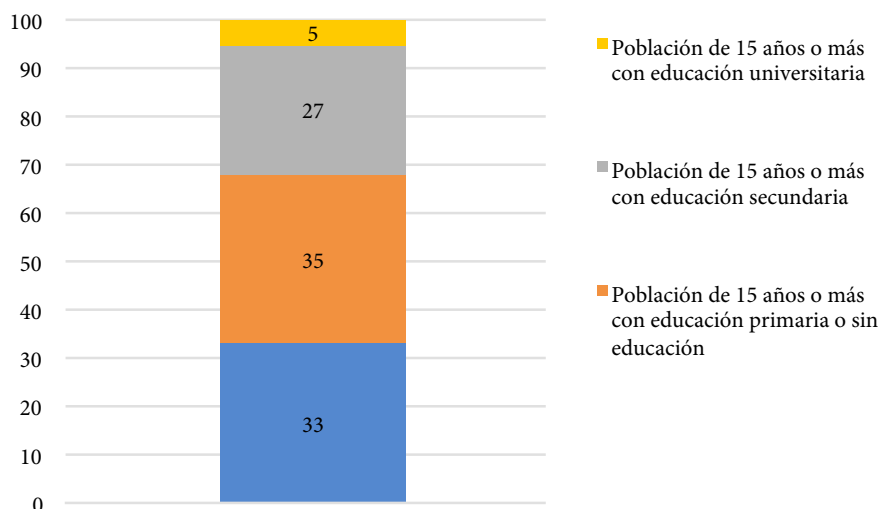
Se supone que esta composición de la estructura poblacional brinda una oportunidad para el desarrollo de los países porque una mayor parte de los habitantes se encuentra en condiciones apropiadas para su incorporación activa al mercado laboral, y contribuir así al aumento de la producción y el ingreso. No obstante, se señala que los beneficios asociados a esta situación no se dan de manera automática, sino deben ser impulsados: «Dependen más bien de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio para un desarrollo sostenido»².

Según el censo de población de 2018, la población de 15 años o más es el 67 % del total de habitantes. Dos tercios trabajaban en alguna actividad generadora de ingresos o se encontraban buscando trabajo al momento del censo. El otro tercio es la denominada población económicamente inactiva, conformada por quienes únicamente se dedican a estudiar, las personas jubiladas y, la mayor parte, las personas dedicadas a labores domésticas y de cuidado de niños y ancianos en el hogar. Estas actividades corresponden principalmente a mujeres. De esta manera se limitan las posibilidades de aprovechar el bono demográfico porque una importante proporción de la población en edad de trabajar se dedica a los quehaceres del hogar y no participa activamente en el proceso productivo. Si bien es una función fundamental para los hogares, su aporte no se toma en cuenta en la valoración de la actividad económica nacional.

En el caso de Guatemala, los retos para el aumento de la inversión productiva y de las oportunidades de empleo son múltiples, pero desde el punto de vista de la preparación adecuada de la población para su incorporación al mercado laboral, uno de los rezagos más importantes es en materia educativa. El 27 % de la población total del país tiene algún grado de educación del nivel medio (básico o diversificado), y solamente el 5 % tiene alguna educación universitaria (ver figura 2). En resumen, de cada tres habitantes del país, uno es menor de 15 años, los otros dos son mayores de 15, pero uno solo tuvo educación primaria o ninguna educación formal, y el otro tiene educación secundaria o universitaria.

2 Paulo Saad et al., *Juventud y bono demográfico*, 28.

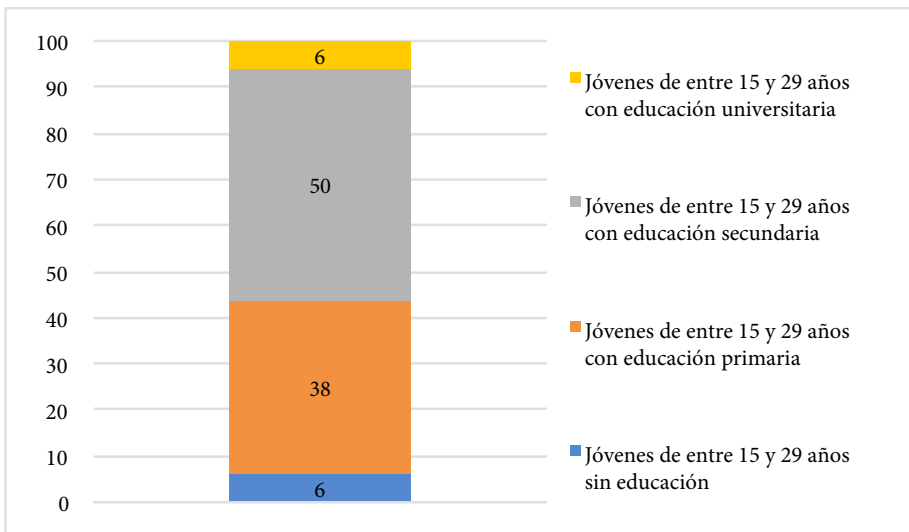
Figura 2. Guatemala: composición porcentual de la población por edad y nivel educativo, 2018 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, INE Guatemala.

Al revisar las cifras del segmento de jóvenes entre 15 y 29 años, la composición porcentual de los niveles educativos cambia respecto a la población total (ver figura 3), pero aun así se mantiene una significativa brecha en el acceso a la educación secundaria (solo uno de cada dos tiene acceso a básicos o diversificado), y en el nivel universitario se mantiene la mínima cobertura (6%). El reto principal para aprovechar el bono demográfico es la generación de oportunidades de empleo para esa mayoría poblacional joven, para lo cual es prerequisite brindarles acceso a la educación, y que esté orientada a su preparación para el trabajo, dado que solo 6 de cada 100 tienen acceso a la educación universitaria.

Figura 3. Guatemala: jóvenes entre 15 y 29 años por nivel educativo alcanzado, 2018 (porcentajes)

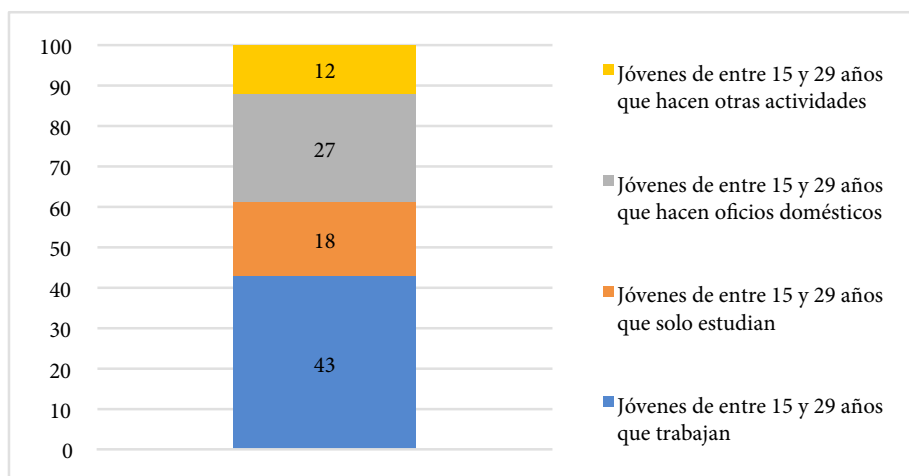


Fuente: elaboración propia con información del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, INE Guatemala.

Casi la mitad de los jóvenes de entre 15 y 29 años trabaja y uno de cada cuatro se dedica principalmente a oficios domésticos (ver figura 4). Es decir, que la reducida participación en el mercado laboral no afecta solamente a la población de mayor edad sino también a la juventud. Este es el segundo factor que, junto con la limitada cobertura educativa en los niveles secundario y universitario, reduce las posibilidades de aprovechar los beneficios del bono demográfico.

La falta de reconocimiento de la función económica del trabajo doméstico no remunerado implica que un gran porcentaje de jóvenes, especialmente mujeres, sea identificado como que no estudia ni trabaja. Esto a pesar de que es la dedicación a esta actividad la que les limita las posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo o de continuar sus estudios. Casi la mitad de las mujeres de entre 15 y 29 años se ubica en esta categoría.

Figura 4. Guatemala: jóvenes entre 15 y 29 años por principal actividad realizada, 2018 (porcentajes)

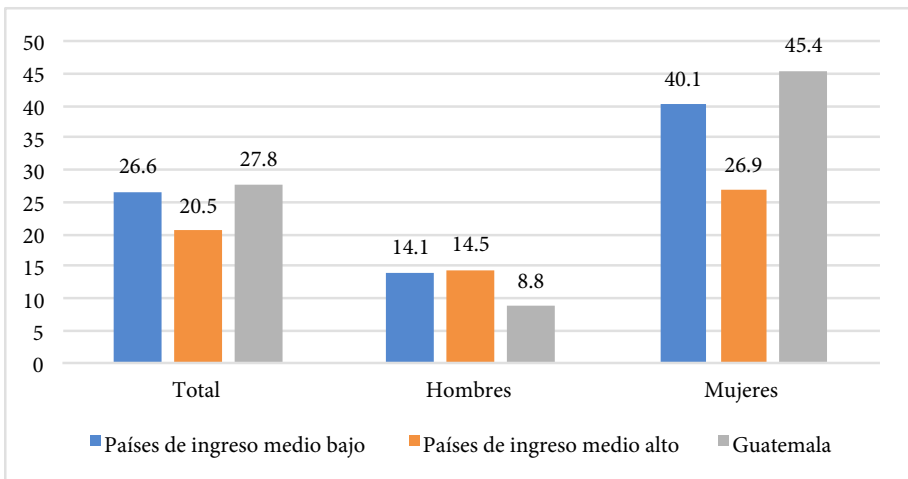


Fuente: elaboración propia con información del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, INE Guatemala.

De acuerdo con la clasificación de los países por nivel de ingreso promedio de la población, la cual es elaborada por el Banco Mundial (BM), Guatemala se clasifica en el rango de ingreso medio alto³. Para este grupo de países, el porcentaje promedio de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan es del 20 % según las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es decir que los jóvenes de Guatemala tienen menos oportunidades que sus pares en el mismo grupo de ingreso promedio. Esta falta de acceso a la educación y al mercado laboral afecta más a las mujeres, incluso al comparar con el promedio de las naciones de ingreso medio bajo. En el caso de los hombres, la proporción nacional en esta situación es menor que las de ambos grupos de países.

3 Banco Mundial (BM), «Portal de datos abiertos del Banco Mundial» 2021, <https://data.worldbank.org/country/guatemala>

Figura 5. Porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan por sexo, 2018

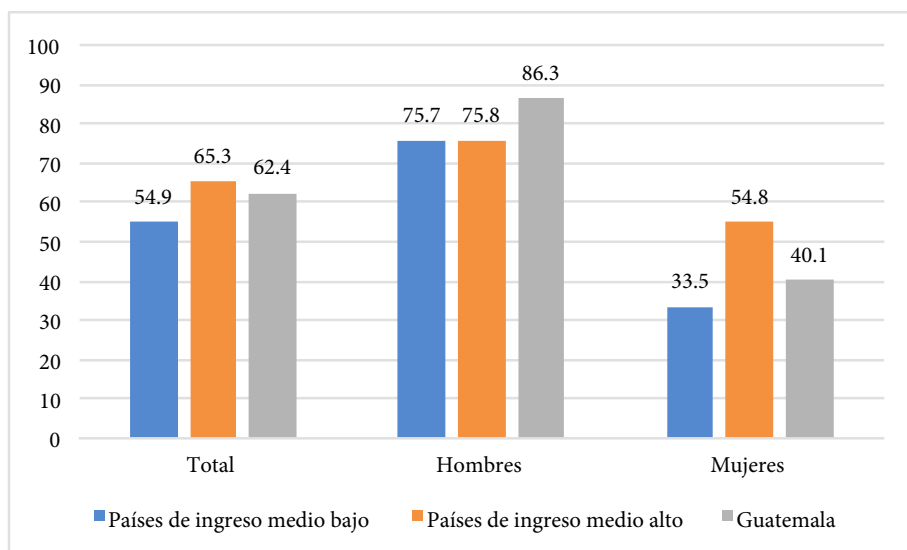


Fuente: elaboración propia con información de Ilostat, portal central de estadísticas de la OIT, 2017⁴.

Estas limitaciones para la incorporación de un importante grupo de jóvenes a la educación y al mercado laboral tiene su reflejo en la participación de la población en edad de trabajar en la fuerza laboral activa del país, especialmente en el caso de las mujeres. Al comparar la situación de Guatemala con la de los países de ingreso medio alto, se tiene que la participación de las mujeres en la población económicamente activa (PEA) es mucho más reducida que la de los hombres (ver figura 6). Si bien esta brecha en la participación en el mercado laboral entre ambos sexos es una tendencia en todos los países, puede verse que en los de ingreso medio alto es menor. Y Guatemala presenta una brecha mayor incluso que la de los países de ingreso medio bajo. Esto confirma que en el caso de las mujeres guatemaltecas el desafío es doble: tener acceso a la educación y al mercado de trabajo, para lo cual es necesario que se reduzca la carga de los trabajos domésticos no remunerados que les impiden dedicarse a otras actividades formativas y productivas.

4 Ilostat, «Share of youth aged 15-24 not in employment, education or training (NEET) modeled estimates for 2020» (Suiza: OIT, 2017), acceso el 15 mayo de 2020. <https://ilostat.ilo.org/topics/youth/>

Figura 6. Tasa de participación de la población en la fuerza laboral por sexo, 2018 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información de Ilostat, portal central de estadísticas de la OIT, 2017⁵.

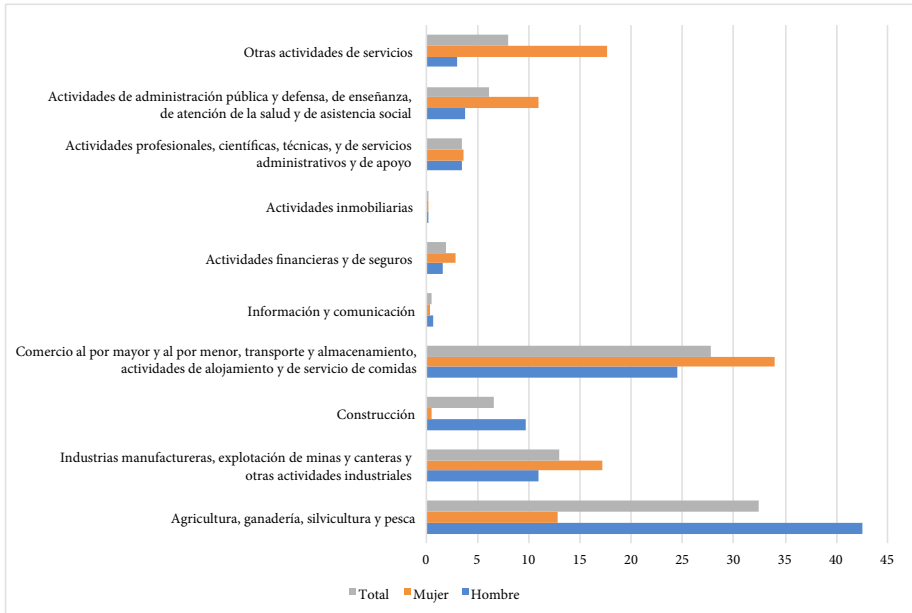
La actividad laboral de los jóvenes

Cuando se revisan las actividades económicas en las que trabajan los jóvenes de entre 15 y 29 años, se encuentra una tendencia similar a la que prevalece para toda la población ocupada. En el caso de los hombres casi la mitad de ellos se ocupa en la agricultura y le sigue en orden de magnitud el comercio. Las mujeres se distribuyen entre varias actividades más importantes, de las cuales el comercio es el mayor destino (un tercio de ellas), seguido por la industria (posiblemente por el sector de vestuario y textiles) y los servicios (ver figura 7).

Las actividades que menos ocupación generan son las inmobiliarias, financieras y de seguros y de información y comunicación. Esto puede estar asociado a la escolaridad promedio de la población ocupada, y a los requerimientos de personal calificado en estas ramas. Como se vio antes, en el caso de los jóvenes entre 15 y 29 años solo la mitad de ellos alcanza la educación secundaria, y apenas el 6 % tiene formación universitaria.

5 Ilostat, «Share of youth».

Figura 7. Actividades económicas en que se ocupan los jóvenes entre 15 y 29 años por sexo, 2019 (en porcentajes)

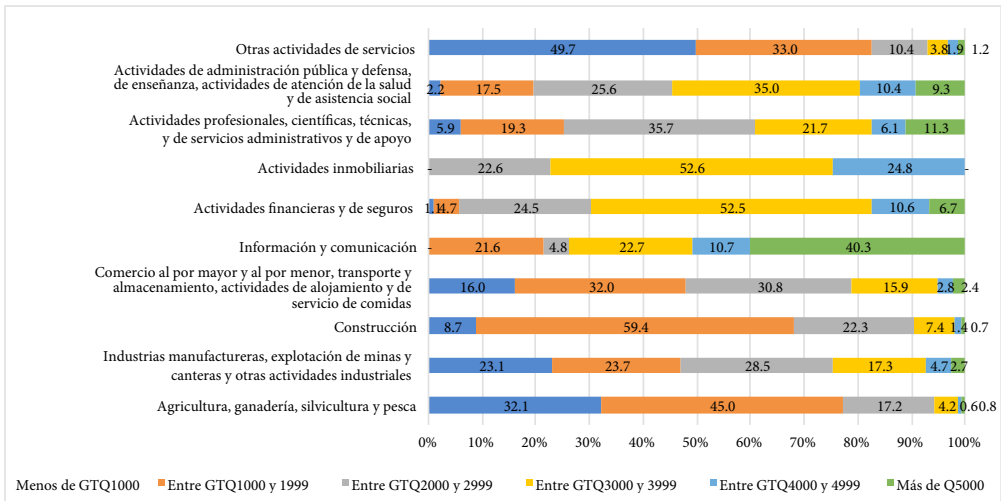


Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2 2019, INE.

Al comparar los salarios de los jóvenes en las distintas actividades económicas se encuentra que los más bajos corresponden a la agricultura, construcción y servicios. Más de dos tercios de los ocupados en estos sectores reciben menos de GTQ2000 mensuales (ver figura 8). En total, el 56 % de los jóvenes trabajadores en las distintas ramas de actividad tienen este mismo nivel de ingreso. Esto nuevamente sugiere una relación directa entre la escolaridad y el nivel de ingreso al que se puede tener acceso por las ocupaciones que se logran desempeñar con las calificaciones adquiridas.

En el otro extremo, los salarios más altos prevalecen en el sector de información y comunicaciones (arriba de GTQ5000 para el 40 % de los ocupados en esta rama). Las actividades financieras y las inmobiliarias también tienen los mayores niveles salariales promedio. Solo el 6 % de los jóvenes ocupados tiene ingresos arriba de los GTQ4000 mensuales. En resumen, los salarios más bajos prevalecen en las actividades con mayor número de ocupados y los más altos, en las de menor ocupación y generación de empleo.

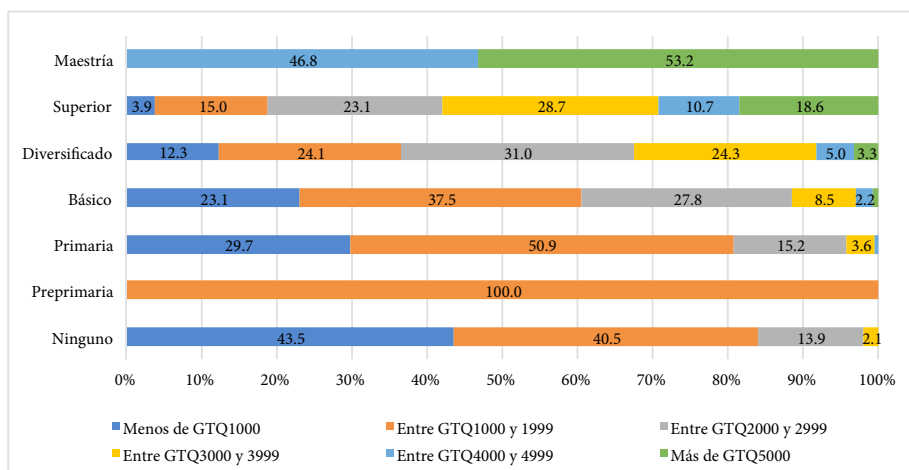
Figura 8. Salarios de jóvenes entre 15 y 29 años por actividad económica 2019
(porcentajes de ocupados en cada rango salarial)



Fuente: elaboración propia con información de la ENEI, INE (2019).

La relación positiva entre el nivel educativo y el salario percibido por los jóvenes de entre 15 y 29 años se confirma al revisar ambas variables conjuntamente. En la figura 9 se puede ver que los ingresos más bajos corresponden principalmente a los jóvenes sin ninguna educación o solamente con preprimaria o primaria. Más del 80 % de los ocupados en estos segmentos tiene ingresos menores a que GTQ2000 mensuales. Conforme sube el nivel educativo, aumentan las proporciones de ocupados con remuneraciones mayores, como se puede ver para los niveles básico y diversificado. Y los salarios más altos (arriba de GTQ5000) prevalecen entre quienes han alcanzado el grado de maestría.

Figura 9. Salarios de jóvenes entre 15 y 29 años por nivel educativo, 2019 (porcentajes de ocupados en cada rango salarial)



Fuente: elaboración propia con información de la ENEI, INE (2019).

Como se indicó anteriormente, solo el 6 % de los jóvenes alcanza la educación universitaria (ver figura 3). Y en la secundaria, de acuerdo con las estadísticas de cobertura del Ministerio de Educación (Mineduc), el 34 % de los jóvenes tiene acceso al nivel básico (uno de cada tres), y solamente el 19 % al diversificado (uno de cada cinco)⁶. Este último nivel es el que brinda una preparación mínima para el trabajo y en su reducida cobertura se encuentra la causa de la baja escolaridad promedio de la población guatemalteca, que es la educación primaria según el censo de 2018.

Por tanto, es imperiosa la necesidad de ampliar la oferta educativa en los niveles básico y diversificado, debido a que en 2019, según los registros del Mineduc, esta solamente representaba el 44 % y el 25 %, respectivamente, de la correspondiente al nivel primario. A ello hay que agregar la necesaria reorientación de los contenidos curriculares hacia la formación para el trabajo.

6 Ministerio de Educación (Mineduc), Sistema nacional de indicadores educativos, <http://estadistica.mineduc.gob.gt/>

Conclusiones y recomendaciones

Uno de los desafíos para mejorar la situación laboral de los jóvenes es ampliar el acceso a la educación, especialmente la secundaria, que les permita tener una preparación adecuada para el trabajo. Es necesario darles desde el nivel diversificado las herramientas necesarias para su incorporación al mercado laboral, dada la reducida cobertura de la educación universitaria. Si no se hace algo pronto para cambiar este panorama de la situación educativa y laboral de los jóvenes, pueden perderse los beneficios teóricos del bono demográfico. Este desafío incluye no solo aumentar la cobertura sino también mejorar la calidad de la formación que se brinda. Es indispensable el efectivo funcionamiento de un «sistema nacional de formación para el trabajo» que articule los esfuerzos públicos y privados a todo nivel en función de las necesidades del mercado laboral, y del aumento la productividad de las actividades económicas en las que se concentra la ocupación.

También es importante ampliar las oportunidades de acceso a la formación universitaria, que les permita a los jóvenes especializarse en alguna rama profesional. No necesariamente debe ser a nivel de licenciatura, una opción adecuada es el nivel técnico, el cual requiere menos tiempo y recursos económicos para brindar la preparación necesaria para el mercado laboral. La ampliación de la oferta de financiamiento público o privado en condiciones blandas a los jóvenes, para su incorporación en universidades privadas puede ser una opción para cubrir las áreas y las regiones a las que la única universidad estatal no llega. Es necesaria una instancia de coordinación de la educación superior privada que permita asegurar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad de la formación que se brinda.

Otro aspecto estrechamente relacionado con la inclusión laboral de los jóvenes se refiere a lograr que, quienes no estudian ni trabajan, puedan tener acceso a oportunidades de empleo acordes a su preparación y a su disponibilidad de tiempo, en virtud de que una importante proporción se dedica a labores en el hogar, especialmente las mujeres. Una opción adecuada para estas personas requiere no solo la ampliación de la oferta de educación pública o privada de bajo costo, sino la existencia de programas de becas escolares que les permitan al menos alcanzar el nivel diversificado y prepararse para el trabajo.

Una barrera adicional que se debe superar es la dedicación exclusiva de las mujeres a trabajos domésticos. En ocasiones esto no se debe solo a factores económicos, sino también culturales, por lo que se deben desarrollar amplias campañas de información sobre la importancia de la educación para las niñas y las adolescentes.

A las limitaciones existentes, debe agregarse la reducción de la población económicamente activa por la migración internacional en busca de mejores oportunidades en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos. En muchos casos, las receptoras de las remesas familiares enviadas por los trabajadores migrantes son madres que se encargan principalmente del cuidado de sus hijos, y quienes, por carecer de la formación adecuada, no tienen los conocimientos mínimos para administrar esos recursos con una visión productiva, más allá de la atención de las necesidades del hogar. De esta manera se pierde la posibilidad de encontrar destinos más productivos para este creciente flujo de divisas que llega del exterior, y de generar ingresos adicionales y sostenibles. Opciones como el emprendimiento social pueden ser una vía para incorporar a esta población las actividades productivas.

Los objetivos de desarrollo sostenible directamente relacionados con la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación y de la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, especialmente de las mujeres, son los correspondientes a lograr el fin de la pobreza, la educación de la calidad, la igualdad de género, así como el crecimiento económico sostenible y el empleo decente. Guatemala difícilmente podrá avanzar en la consecución de estos objetivos en tanto su base poblacional joven siga careciendo de la preparación necesaria para su incorporación plena a la actividad productiva. Por tanto, es indispensable que, en el marco del bicentenario de la independencia nacional, se implementen pronto opciones para solucionar estos problemas con una visión de largo plazo orientada al desarrollo económico y social.

Bibliografía

Banco Mundial. «Portal de datos abiertos del Banco Mundial», 2021. <https://data.worldbank.org/country/guatemala>

Ilostat, portal central de estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). «Share of youth aged 15-24 not in employment, education or training (NEET) modelled estimates for 2020». Suiza: OIT, 2017. Acceso el 17 de mayo de 2021, <https://ilostat.ilo.org/topics/youth/>

Instituto Nacional de Estadística (INE). «XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018». Portal de resultados. <https://www.censopoblacion.gt/>

_____. Base de datos de la Encuesta. Redatam Webservice. <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>

_____. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI). 2021. <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>

Ministerio de Educación (Mineduc). Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Acceso el 20 de mayo de 2021, <http://estadistica.mineduc.gob.gt/>

Saad, Paulo, Tim Miller, Ciro Martínez y Mauricio Holz. Juventud y bono demográfico en Iberoamérica, 2.^a ed. Madrid: OIJ y Cepal-Naciones Unidas, 2012.

Cómo lograr un nuevo sistema de salud integral y equitativo

Orlando Cano, Mario de León y Rubén González*

Resumen

El sistema de salud de Guatemala adolece de profundas deficiencias que se han agravado en la medida en que la demanda ha crecido a un ritmo más acelerado que los esfuerzos para mejorarlo durante las diferentes administraciones de gobierno. La capacidad de atención se ha visto desbordada, aún más, en el contexto de la pandemia de la COVID-19 que ha azotado al mundo y al país.

En este contexto, se propone la definición de un nuevo sistema de salud que pueda brindar servicios de atención integral acordes con las necesidades de la población que atiende, y la implementación de procesos que beneficien de manera equitativa y eficiente a la mayoría de la población, en especial a los sectores más pobres, que son los que afrontan un mayor nivel de vulnerabilidad. Se debe implementar una política sectorial de recursos humanos que incluya perfiles de competencias, financiamiento, escalas salariales, motivación y beneficios para los trabajadores, que contemple la formación en el servicio y la evaluación del desempeño, entre otros aspectos.

Palabras clave: atención, enfermedades, prevención, refundación, servicios.

* Orlando Cano es médico salubrista, asistente técnico del Departamento de Desarrollo de Servicios de Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Guatemala. Mario de León es doctor en Salud Global y Desarrollo, docente visitante de la Universidad de Leeds, Reino Unido e investigador, consultor y analista internacional en salud global, salud mental y desarrollo. Rubén González es médico salubrista, ha sido docente titular de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); en la maestría de Salud Pública, en la Universidad Rafael Landívar (URL), en las sedes de Alta Verapaz y Sacatepéquez; y en la maestría de Gestión y Administración en Sistemas de Salud de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Galileo, Guatemala.

Una retrospectiva resumida de la salud y el desarrollo en Guatemala

En la historia reciente de Guatemala los procesos relacionados con la salud y el desarrollo tienen que ver con la reciente construcción de la paz. Durante el periodo 1987-1996 se propició el diálogo entre las partes del conflicto armado interno, que se extendió de 1960 a 1996. El diálogo alcanzó el consenso y la firma de diferentes acuerdos específicos de paz, hasta lograr el Acuerdo de Paz Firme y Duradera de 1996. En ese contexto, Guatemala recibió apoyo internacional, multilateral y bilateral a gran escala, mayormente por parte del Grupo de Contadora y de los países amigos del proceso de paz. La ayuda internacional se prolongó hasta el periodo comprendido entre los años 2000 y 2010, aunque cada vez con menores recursos o con un apoyo decreciente por la falta de una mayor evidencia que se reflejara en los avances y los resultados de los objetivos y las metas de los acuerdos firmados¹.

No obstante, se incrementó la participación política de la sociedad civil y de los movimientos de reivindicación económica, política, cultural, interétnica, de justicia, de derechos humanos y de equidad de género. Los partidos en el gobierno acentuaron su afinidad con la derecha ideológica y neoliberal. Se propició la modernización del Estado mediante la reducción de la burocracia pública y en 2002 el poder legislativo aprobó la trilogía de leyes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Descentralización y Código Municipal. Se iniciaron procesos incipientes de planificación y ejecución territorial para aplicar los reglamentos de las leyes respectivas. Los partidos políticos dieron un apoyo débil a las reformas del Estado. Se establecieron políticas de combate a la pobreza, de seguimiento y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, pero sin resolver los problemas estructurales que causaron el conflicto armado interno.

En salud pública se dieron orientaciones para la reducción del personal ministerial a través del programa/iniciativa del retiro voluntario. Se crearon las gerencias financieras; se promovió una mayor participación de entidades privadas en el marco de la tercerización de los servicios con organizaciones

1 Simultáneamente, en el mismo periodo la atención internacional se dirigió hacia Asia y África, los recursos financieros y humanos se fueron mayormente hacia esos dos continentes y la ayuda internacional para Latinoamérica y para Guatemala disminuyó ostensiblemente.

no gubernamentales (ONG) y otros proveedores del sector privado a través del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) del primer nivel de atención y del Programa de Acceso a Medicamentos (Proam) y de los patronatos, entre otros mecanismos. Se desarrolló el primer ejercicio de desconcentración en salud con la asignación del presupuesto a las áreas de salud en todo el país. Se establecieron nuevas modalidades de atención, en el marco de la red pública, de los servicios de salud: los puestos de salud se fortalecieron con más personal y aumentó la cartera de servicios de atención. Se establecieron los Centros de Atención Permanente (CAP) y los Centros de Atención Materno Infantil (Caimi). Se priorizaron las acciones de implementación de los programas, según los compromisos o los préstamos de financiamiento internacional. Entre las estrategias para atender la salud materno-infantil se pueden mencionar: La atención integral de las enfermedades prevalentes de la infancia-atención integral comunitaria (Aiepi-Ainm-c), el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), la tuberculosis (TB), el paludismo, la seguridad alimentaria y nutricional, así como el seguimiento a las reformas al código y las nuevas leyes orientadas a la salud reproductiva y a la generación de cambios no contemplados en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Los programas se lograron desconcentrar con un protocolo de servicios definido y operado en los niveles locales.

En el MSPAS, entre 1991 y 1999, se diseñaron las redes de servicios de salud en tiempos del brote de cólera. Se inició el estudio del sector salud y el análisis de la planificación, la coordinación y la implementación de iniciativas y proyectos sectoriales e intersectoriales. Lamentablemente, no se generó una discusión abierta con otras instituciones proveedoras de servicios de salud que están directa o indirectamente relacionadas con el MSPAS, ni hubo consensos a corto, mediano y largo plazo. Instituciones importantes como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), se retiraron de la mesa de diálogo.

En el marco de los Acuerdos de Paz, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria es el que dio cobertura al tema de salud y bajo este paraguas se aprobaron los préstamos para el Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud (PMSS).

Se estableció, también, el primer paso de la reforma del nuevo Código de Salud, en el que se definieron los ámbitos de la rectoría, la regulación y la provisión de los servicios de salud, y que dio origen a la nueva estructura organizativa del MSPAS, a través de su reglamento orgánico interno contemplado en el Acuerdo Gubernativo 115-99, que define el despacho con sus órganos de asesoría, las cuatro direcciones generales y sus departamentos prioritarios. Con el artículo 7, en los niveles de organización central, se creó la Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), que es la instancia ejecutora y responsable de la gestión de la red de servicios en las Áreas y Distritos de Salud en el ámbito nacional.

En el periodo de 2011-2020 se acentuaron relaciones intrasectoriales e intersectoriales; ejemplo de ello fue el funcionamiento de los programas sociales (tuvieran impacto o no los resultados esperados versus los resultados obtenidos), la gratuidad de los servicios, la crisis de transparencia en el manejo e inversión de los programas, la política Hambre Cero (con sus objetivos, logros y resultados, definición, avances, retrocesos, población participante, áreas de cobertura priorizadas con mayor crisis). Política y socialmente se generó malestar, indignación y levantamiento social, con apoyo al cambio por parte de la comunidad internacional y los sectores organizados de la sociedad civil, así como a la renuncia y el encarcelamiento de altas autoridades de gobierno por corrupción, nepotismo, robo en las arcas nacionales, con las demandas legales de alto impacto penal y judicial, en los casos llamados La Línea 1 y La Línea 2, con la participación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y otro caso específico en salud pública denominado Asalto al Ministerio de Salud ejecutado entre 2014 y 2015².

En agosto de 2015 se instauró un gobierno de transición y se realizaron las elecciones generales para un nuevo periodo de gobierno, 2016-2020. La política nacional se alineó a la política del norte, se firmó con los Estados Unidos el acuerdo de Tercer País Seguro, para recibir a migrantes indocumentados o en busca de asilo. Se manifestó un repunte de la corrupción en las instituciones del Estado y se perdió la oportunidad de reorientar al país, de una depuración

2 Lucrecia Hernández Mack, «El Sistema de Salud de Guatemala, Mesas de Diálogo por la Universalización de la Salud» [documento técnico], Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011.

y transición profesional de cuadros medios y altos dentro de las instituciones públicas del Estado. En marzo de 2020, se hizo presente la pandemia de la COVID-19 en el país, con una caracterización urbano-marginal en la ciudad y se extendió territorialmente a lo urbano-departamental. No hubo una dirección adecuada en el manejo de la pandemia en el ámbito nacional para enfrentarla con mayor eficiencia en los primeros meses de su aparición y su orientación fue mayormente política, no técnica.

En la planificación del MSPAS del periodo 2008-2011, se estableció un plan nacional de salud que contiene la propuesta de un modelo de atención integral de salud (MAIS), una cartera de servicios, definición de la red y reducción de la mortalidad materno-infantil. En los años 2013 y 2014 se redujo el cumplimiento del pacto Hambre Cero, se desestructuró la extensión de la cobertura del PEC, se produjo la reducción de las coberturas de inmunización a los niveles anteriores a la pandemia, según los datos registrados en la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi) 2014-2015. Un ejemplo de ello es la cobertura de vacunación en el departamento de Huehuetenango, donde se redujo de un 85 % a un 45 % de 2011 a 2015, en la cobertura en Difteria-Pertusis Tétanos (DPT) denominada Triple.

En dos momentos de este periodo (2014 y 2018), se presentaron en el MSPAS propuestas del modelo de atención con énfasis en la extensión de cobertura del primer nivel de atención, las que hasta el momento solo se han logrado implementar parcialmente. La ejecución presupuestaria no ha tenido la coherencia necesaria para lograr las metas físicas, ni tampoco se ha alcanzado la calidad en el gasto. La respuesta institucional a la pandemia, durante los primeros seis meses de 2020, fue muy lenta, poco efectiva, desestructurada y sin direccionalidad congruente, entre las acciones y las respuestas del nivel central y las necesidades de los equipos operativos; además, hubo una compra tardía de vacunas contra la COVID-19.

De tal cuenta que se han promovido cambios poco substanciales que reflejan la situación de la salud del país. Es necesario un liderazgo más comprometido, responsable y transparente en el sector de la salud a nivel nacional, para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). En ese contexto la gran pregunta es: ¿Qué tipo de sistema de salud necesitamos para Guatemala?

El sistema de salud en Guatemala

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el sistema de salud como «las organizaciones, instituciones y recursos cuyo principal objetivo es desarrollar actividades encaminadas a mejorar la salud»³. El concepto incluye lo público y lo privado, y para el caso de Guatemala, la medicina maya y la popular. A un sistema de salud, que pretende ser óptimo, se le deben exigir cualidades como: cobertura universal, atención integral e integrada, equidad, eficiencia, sustentabilidad, flexibilidad, participación real de la población en la planificación y en la gestión del sistema y calidad de la atención, así como valores para organizar el sistema⁴.

El sistema de salud de Guatemala está altamente segmentado, con proveedores bajo esquemas múltiples de financiamiento y fragmentados. Existen subsistemas no coordinados y poco regulados; entre ellos, los públicos el MSPAS, el IGSS, la Sanidad Militar, la Policía Nacional Civil y las municipalidades; así como los privados lucrativos y los no lucrativos, entre los que destacan las ONG.

Los principales proveedores públicos de servicios de salud son el MSPAS y el IGSS. Para 2004, el MSPAS cubría el 32 % de la población; el IGSS, 16 %; el sector privado, 10 % (ONG 10 % y seguros privados el 0.2 %) y Sanidad Militar, 0.21 %. Es decir, un 54 % de la población tenía cobertura⁵. Entre 1976 y 1990 se incorporaron a la red de servicios del MSPAS 499 puestos de salud y 117 centros –que no cubren todos los municipios– y 35 hospitales⁶. A la fecha se reportan 1240 puestos de salud, 364 centros de salud y 51 hospitales –incluyendo hospitales temporales para la atención de casos por la pandemia de la COVID-19–⁷. De acuerdo con el modelo de atención actual, en el primer nivel (atención de enfermería auxiliar con 10 meses de formación) se necesitarían cerca de

3 Organización Mundial de la Salud (OMS), *¿Qué es un sistema de salud?* (Ginebra: OMS, 2005).

4 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), *Análisis del financiamiento de la salud en Guatemala, periodo 1995-2014* (Guatemala: MSPAS, 2015), 26.

5 Hugo Cottom, «Análisis crítico del sistema nacional de salud en Guatemala» (tesis de maestría, en Gerencia de la Salud Pública, Universidad Rafael Landívar, 2004), 4.

6 Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), *Estudio básico del sector salud* (Guatemala: OPS-MSPAS, 1991), 51.

7 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), archivos de Excel, (documento interno, Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud –SIAS–. Departamento de Desarrollo de Servicios de Salud, s.f.).

4000 puestos de salud para acciones de prevención y atención de enfermedades prevalentes en el país, con el enfoque de atención maternoinfantil.

El IGSS reportó 80 servicios entre 1976 y 1990 y para 2015 había aumentado su red de atención de accidentes con cobertura nacional. La red de servicios actual consta de 121 unidades médicas (23 hospitales, 3 policlínicas, 37 consultorios en clínicas con personal y centros de atención integral, 7 servicios de consulta externa de especialidades, 40 unidades asistenciales de adscripción y 11 puestos de salud), la mayoría con servicios de primer y segundo nivel, muchas de ellas ubicadas en cabeceras departamentales⁸. Es relevante constatar que el trabajador agrícola migrante interno o temporero y los trabajadores informales están excluidos de ese servicio. La cobertura de atención alcanza al 18.3 % de la población total⁹; no obstante, para 2020 se estima que la cobertura se reduzca en comparación con 2016, debido al efecto del cierre de empresas a causa de la pandemia.

El subsistema privado ha crecido como respuesta a la poca capacidad del sector público. Cuenta con una red hospitalaria de alta capacidad resolutive a nivel de la capital, alta tecnología diagnóstica y equipo médico de punta en varios casos, los cuales se financian directamente por los usuarios o por medio de la cobertura de los seguros. La industria farmacéutica ha crecido, en buena medida por intereses comerciales, pero también por falta de cobertura de las instituciones públicas, ya que el modelo curativo imperante promueve la medicalización. La promoción y la prevención como enfoque prioritario de la salud pública y la salud universal es todavía muy limitado. Los seguros privados también han incrementado su cobertura de servicios de salud, pues llegan a cerca del 5 % de la población, en especial de las clases media y alta.

Otro elemento fundamental del sistema y del cual depende la prestación de servicios médicos es la densidad de estos recursos. En el caso de médicos, a nivel nacional el MSPAS reportaba para 2019, nueve médicos por cada 10 000 habitantes, y esperaba lograr para 2032 el incremento de 40 profesionales entre médicos y personal de enfermería. La caracterización de este recurso permite

8 Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), *Informe anual de labores 2019* (Guatemala: IGSS, 2019), 22.

9 *ibid.*

también identificar su alta concentración a nivel urbano con énfasis en el área metropolitana de la ciudad capital y en las cabeceras de los departamentos. En cuanto al primer nivel de atención, en Latinoamérica se incluye a los equipos multidisciplinarios, mientras que en Guatemala el nivel de atención primaria se basa principalmente en personal auxiliar de enfermería, situación que fortalece acciones de prevención, no así la atención integral necesaria y deseable, por lo que se saturan los otros niveles de atención como las consultas externas de la red hospitalaria y se incrementa el gasto de los usuarios.

De acuerdo con la Constitución, el ente regulador del Sistema es el MSPAS; sin embargo, este es débil y la formulación de políticas tiene un enfoque institucional. Las regulaciones de control sanitario son limitadas debido a la alta centralización de las acciones. Con relación a la prestación de servicios de salud, cada subsistema regula su práctica, pues el MSPAS ejerce poca o nula influencia sobre los otros proveedores en los sectores paraestatales, semiprivado y privado.

El contexto en el que funciona el sistema de salud es diverso. Al MSPAS, por mandato constitucional, le corresponde la prestación de servicios gratuitos a «toda la población», el IGSS atiende a la población afiliada –trabajadores que cotizan al sistema–, y el subsector privado lucrativo ofrece sus servicios a población con disponibilidad de recursos financieros, sea de forma directa o a través de seguros. En este sentido, persiste una amplia brecha entre la población objetivo que por mandato debe ser atendida por el sistema público (MSPAS e IGSS principalmente) y la que realmente se atiende, marcada por un limitado avance hacia la universalización de la atención en salud. Esta brecha de atención permite que grupos poblacionales no reciban servicios de prevención, atención, rehabilitación o paliativos, por lo que persisten problemas de salud que pueden prevenirse o detectarse oportunamente, así como gastos de bolsillo por pago en servicios privados.

En cuanto a población, el último censo del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2018 reportó 14 901 286 habitantes con una tasa de crecimiento de 1.8 %. El segmento mayoritario es el de mujeres (51.5 %), con una población joven de 61 % (entre 15 y 64 años). Comparada con el censo de 1994, se refleja un incremento de la población adulta (5.6 %), lo que significará mayor

prevalencia de enfermedades crónicas y una dependencia social y económica¹⁰. Además, el 53.85 % es población urbana, lo que trae consigo otros riesgos como la violencia. Persisten desigualdades en lo rural como la brecha en el acceso al agua mejorada del 24.5 %. Para la mujer, que juega un rol importante en la economía, que va más allá de la familia y la crianza, se mantienen indicadores de analfabetismo importantes (21.7 %) y el 41.7 % de población es indígena, con departamentos como Sololá, en los que la población es mayoritariamente indígena (96 %).

La pobreza que azota a gran cantidad de población se acentúa en el área rural (76 %), en poblaciones indígenas (58 %), así como la desnutrición crónica infantil (46.5 %). Estas carencias reproducen históricamente el círculo de pobreza. Este contexto se materializa en el índice de desarrollo humano (IDH) (0.649 en 2020), en el que Guatemala se mantiene entre los más bajos de América Latina y del mundo, pues ocupa el puesto 127 de 189 países (mientras Costa Rica está en el puesto 62)¹¹.

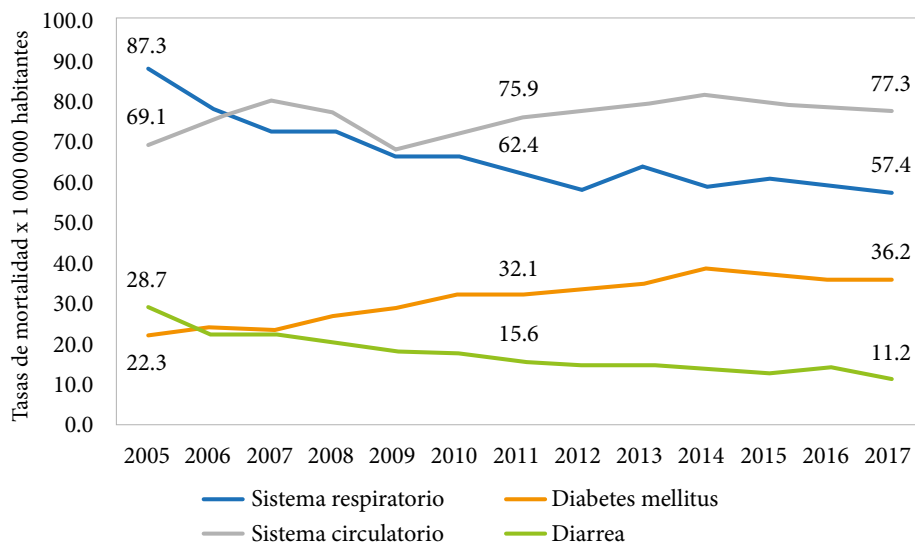
Persisten las enfermedades y los padecimientos históricamente conocidos como propios del bajo consumo y la malnutrición, así como la mezcla de padecimientos e incidencias crónicas, físicas, sociales y estructurales que en la actualidad son las principales causas de mortalidad global; entre estas las enfermedades cardiovasculares y cardiorrespiratorias, la obesidad, la diabetes y la alta incidencia de los homicidios debido al nivel de violencia extrema¹². Según datos del INE de 2019, Guatemala ha seguido este mismo comportamiento. En la figura 1 se observa la mortalidad reportada en el periodo de 2005 a 2017: la tasa de mortalidad por enfermedades del sistema respiratorio y diarreas ha ido en descenso, las enfermedades como la diabetes y las del sistema circulatorio se ubican en el primer y el tercer lugar en mortalidad al final del periodo, y las de causa respiratoria y diarreas en el segundo y el cuarto lugar.

10 Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo Nacional de Población 2018 (Guatemala: INE, 2018), <https://www.censopoblacion.gt/cuantosomos>

11 Datosmacro, «Ranking del Índice Desarrollo Humano (IDH) 2019», acceso el 6 de diciembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/idh>

12 MSPAS, «Financiamiento de Salud», archivos de Excel, (Guatemala: Unidad de Planificación Estratégica, 2019). [Inédito]. El documento se realizó con datos de mortalidad del INE.

Figura 1. Evolución de las tasas de mortalidad de enfermedades crónicas no transmisibles, enfermedades infecciosas y parasitarias (diarrea) y enfermedades del sistema respiratorio. Guatemala, periodo 2005-2017



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el caso de la red de servicios de salud del sistema público, el MSPAS y el IGSS cubren al 80 % y 18.3 % de la población, respectivamente; sin embargo, la red de servicios del MSPAS no crece al mismo ritmo que la población, mientras que el IGSS ha mantenido su cobertura, pero no ha logrado incluir a la población de la economía informal. Además, para lograr acceso y cobertura a la población por medio de personal calificado, la cifra de médicos es aún muy limitada, en relación con la cantidad de habitantes a nivel nacional.

Recursos humanos en salud

El modelo de atención en salud, históricamente, se ha enfocado en la atención de enfermedades, por lo que los recursos sanitarios se organizan en función de la demanda para resolver o curar los problemas de salud de baja, mediana o alta complejidad; ya sean estos dentro del subsistema público o el privado. Los servicios de salud pública han tenido avances a partir de la década de los años 80 del siglo pasado, con los programas de supervivencia infantil e inmunización. La formación del recurso humano ha sido lenta, comparada

con las necesidades del sistema. Además, se mantienen indicadores bajos en relación con lo esperado para la atención integral¹³.

El MSPAS, cuya función va más allá de las acciones curativas, requiere de recursos humanos con perfiles de desempeño diferenciados; que son formados de manera limitada, lo que ha requerido esfuerzos del sistema para desarrollar conocimientos y habilidades adicionales. No existe una política integral de recursos humanos. Los procesos de contratación se ven afectados por incidencias políticas y no se cuenta con una política salarial. En el caso del MSPAS, gran cantidad de personal trabaja por contrato, sin prestaciones, la retención de personal es limitada y se produce alta rotación.

Históricamente, la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) concentraba la formación de médicos. Actualmente, Guatemala cuenta con siete universidades que forman médicos¹⁴; varias de ellas al nivel de especialización de posgrado. Asimismo, la formación en enfermería, históricamente adscrita a las escuelas oficiales del MSPAS, hoy está avalada por varias universidades. En cuanto a enfermería y auxiliares de enfermería, la formación predominante es todavía con enfoque hospitalario y, en esta última, la regulación es muy limitada, pues hay escuelas no oficiales en todo el país con poca regulación en la formación.

Los sistemas de información sobre recursos humanos son aún muy débiles. Cada institución del sector administra su personal de acuerdo con sus objetivos. No hay una instancia que integre la información. Además, hay limitaciones institucionales para el acceso a información actualizada.

13 Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), *Segunda medición de metas regionales de recursos humanos para la salud* (Guatemala: OPS-MSPAS, 2014), 13-41.

14 Además de la USAC, la Universidad Mariano Gálvez, la Universidad Francisco Marroquín, la Universidad Rafael Landívar, la Universidad Galileo, la Universidad Mesoamericana y la Universidad Regional.

Recursos humanos del MSPAS y el IGSS

Para el 2011, el MSPAS¹⁵ contaba con 36 917 colaboradores, cifra que subió a 42 692 para 2015 (5775 adicionales) y se incrementó a 55 043 para 2020¹⁶, sin incluir al personal voluntario (que recibe estipendios por servicios de apoyo), lo cual significa un incremento del 30 % en una década (12 351 colaboradores). Según la tabla 1, el personal clínico fue el que más se incrementó y el administrativo tuvo un decrecimiento importante en cuanto a contrataciones.

Tabla 1. Recursos Humanos que prestaron servicios en el MSPAS (2011-2015)

Descripción	2011	2012	2013	2014	2015
Médicos	4610	5971	6397	6818	6907
Enfermeras	3777	4370	4991	5198	5318
Auxiliares de enfermería	11 308	11 369	11 430	11 875	11 862
Puestos técnicos de apoyo a los servicios de salud	4014	4744	5689	5986	5526
Personal operativo	6607	6345	6858	7046	7809
Personal administrativo	6601	6042	6091	5830	5270
Subtotal	36 917	38 841	41 456	42 753	42 692
Personal voluntario	4131	4358	5189	6021	10858
Total general	41 048	43 199	46 645	48 774	53 550

Fuente: MSPAS/UPE, *Cuentas Nacionales y Economía de la Salud*, agosto de 2016.

En 2020, el MSPAS contó con 32 284 colaboradores por contrato temporal: 15 211 en las áreas de salud (47 %), 13 501 en hospitales (42 %) y 1972 en el Departamento Administrativo Central (6 %). Además, la composición del recurso humano del MSPAS fue de 48 % en personal administrativo y 52 % en asistencial; el personal temporal llegó a constituir el 58 %, del cual el asistencial contratado en el renglón 182 ocupó el 33 % (17 914)¹⁷. Este dato es relevante, ya que se trata de personal clínico sin ninguna prestación, lo que genera alta

15 MSPAS, *Diagnóstico Nacional de Salud. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social* (Guatemala: MSPAS, 2016), 241.

16 MSPAS, archivos internos de la sección de personal (documento interno), Dirección General de Recursos Humanos, 2021.

17 *ibid.*

rotación. Tanto el personal clínico como de apoyo ha aumentado, incluso el personal administrativo en todos los renglones presupuestarios¹⁸.

A partir de las políticas de reforma del sector, el MSPAS incluyó personal temporal en todas las ramas, tanto clínico como personal administrativo y operativo. El personal de enfermería también se incrementó y se ubicó, de manera similar al médico, principalmente en hospitales. En el caso de auxiliares de enfermería se observa que es el renglón asistencial con el que más cuenta el MSPAS, y la mayoría se ubica en los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango, Escuintla, San Marcos, Petén y Jutiapa. Este dato es relevante, ya que los departamentos de la franja transversal del norte, incluidos los del noroccidente que concentran indicadores socioeconómicos y de salud críticos, son los menos priorizados en disponibilidad de recursos humanos.

Para 2013, el IGSS contaba con 13 810 empleados; para 2015 aumentó a 15 445 en todas las categorías; y para 2019, llegó a 19 627. Durante ese periodo, todas las categorías se incrementaron, principalmente la del personal permanente. En cuanto a la ubicación, la mayor cantidad se concentró en Guatemala, Escuintla, Quetzaltenango y Suchitepéquez. Ver la tabla 2.

Tabla 2. IGSS: cantidad de trabajadores según categoría y formación de personal (2015-2019)

Descripción	2015	2016	2017	2018	2019
Personal al servicio del IGSS					
Personal permanente	11 190	11 614	11 901	13 383	13 673
Personal temporal	3 918	4 788	5 018	5 153	5 441
Subtotal	15 108	16 402	16 919	18 536	19 114
Formación de personal					
Programa de formación de médicos generales y especialistas (médicos residentes)	337	397	417	440	513
Total	15 445	16 799	17 336	18 976	19 627

Fuente: Informe Anual de Labores años 2015-2018 y registros del Sistema para Gestión del Recurso Humano en AS400 (2019), área de nóminas del Departamento de Compensaciones y Beneficios, Subgerencia de Recursos Humanos (IGSS).

18 MSPAS, archivos internos de la sección de personal (documento interno, Dirección General de Recursos Humanos, 2021).

Formación del recurso humano

Según el Colegio de Médicos, en junio de 2020 el país contaba con 21 461 médicos, de los que 15 814 estaban activos, lo que permite estimar 10 médicos por cada 10 000 habitantes, según el censo de 2018. Además, el MSPAS reportó para el mismo año 7933 personas en el área de enfermería (técnicos y con grado de licenciatura) con una densidad de 5.3 por cada 10 000 habitantes y de 18 264; 12.3 auxiliares de enfermería por cada 10 000 habitantes¹⁹.

La distribución del recurso humano sigue un patrón de crecimiento relacionado con la infraestructura disponible, principalmente en el MSPAS y en el IGSS. La disponibilidad de este recurso es mayor en cabeceras departamentales, en donde se ubica principalmente la red hospitalaria. En cuanto al primer nivel de atención, la brecha es mayor en los departamentos con más población y extensión territorial, entre los cuales se pueden identificar los ubicados en las regiones de noroccidente, suroccidente, norte y Petén, principalmente.

Estudios realizados constatan un alto índice de deserción en los programas de enfermería (MSPAS, 2014), ya que el 69 % de estudiantes no se gradúa, en alguna medida por la falta de reconocimiento de la profesión y por los bajos salarios que se mantienen en el mercado, tanto del sector público como del privado. Las especialidades relacionadas con la salud pública se incrementaron a partir de 2015.

Durante el periodo estudiado (2011-2015), se identificó que la mayoría de personal corresponde a plazas fijas, tanto en el MSPAS como en el IGSS (78 % y 83 % respectivamente). En dicho periodo solo el 20 % corresponde a personal temporal sin ninguna prestación. Es muy frecuente el multiempleo (50 % en promedio), el cual se ha incrementado, ya que en 1991 representaba el 43 %. Este dato es relevante y puede deberse a los bajos salarios y las pocas oportunidades de empleo (ante la baja disponibilidad de personal de salud), lo cual en relación con los servicios pudiera afectar la calidad y la entrega de las prestaciones. La compensación económica mensual en promedio es de GTQ 8167.28 (USD\$ 1050) para el profesional, y se ubican en la ciudad de Guatemala; por ejemplo, el 71 % de médicos en el área metropolitana de la

19 MSPAS, archivos de Excel (documento interno, Oficina de Coordinación Interinstitucional, 2021).

capital (1 por cada 332 habitantes); y en Quiché, 1 % de médicos (1 por cada 9064 habitantes). El mayor empleador para la prestación de servicios de salud en el sector público: es el MSPAS, que contrató al 76 % del personal en salud, en tanto que el IGSS, como entidad semiautónoma, contrató al 23 %²⁰.

■ Análisis

En la segunda evaluación de las metas regionales referidas a los recursos humanos se plantearon desafíos y logros para 2015, entre los que destaca contar con 25 profesionales por cada 10 000 habitantes. Para el caso de Guatemala, en la medición de 2013 la densidad de médicos por habitante fue de 12.5 a nivel nacional (la densidad urbana era de 25.7 médicos por 10 000 habitantes y la densidad rural de 2.95 médicos por 10 000 habitantes). Además, para 2015 debía contarse con un 40 % de médicos en atención primaria y una relación de enfermeras de 1:1 por médico²¹.

Según el informe del Observatorio Nacional de Recursos Humanos, para 2017 la proporción fue de 0.80 enfermeras por médico²². En 2004 se identificó que la densidad de médicos por 10 000 habitantes a nivel nacional era de 6.56 y de enfermería de 1.15 por 10 000 habitantes²³. Según el registro de colegiados activos, a la fecha la densidad se ubica en 10 por 10 000 habitantes. Entre otros desafíos para 2015, el país reportó la inexistencia de códigos internacionales de prácticas o normas éticas, así como la ausencia de políticas para satisfacer las necesidades de recursos humanos en el país. En la formación de los recursos humanos en salud persiste un patrón con un mínimo de incremento, a pesar de existir un número importante de universidades que forman médicos, inclusive en los departamentos. Se cuenta con una política de recursos humanos elaborada en 2019, la cual a la fecha no se implementa.

La formación, la contratación y la administración de recursos humanos realizada por las instituciones está regulada por el mercado, el cual tiene un

20 MSPAS, *Diagnóstico Nacional de Salud* (Guatemala: MSPAS, 2016), 244-270.

21 Universidad Rafael Landívar (URL) y Organización Panamericana de la Salud (OMS), *Información sobre Recursos Humanos de Salud en Guatemala* (Guatemala: URL-OPS, 2009), 6-14. https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/RH_GUA_Informe_RRHH_enero_2010.pdf

22 Silvia Helena de Bortoli Cassiani, *et al.* «Distribución de la fuerza de trabajo en enfermería en la Región de las Américas», *Pan American Journal of Public Health* (2018): 3, https://www.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/2018/2018_ops_distrib_enf.pdf

23 Cottom, «Análisis crítico del Sistema Nacional de Salud en Guatemala», 6.

enfoque en buena medida mercantilista. El MSPAS es débil en su capacidad de gestión rectora y del sector de salud en general, para lograr o facilitar el acceso universal de la población a los servicios de salud con calidad, equidad, pertenencia cultural y enfoque de género. Por lo anterior, el sistema público se ve debilitado, y dado que es el mayor empleador del Estado, no ha logrado alcanzar las metas que se consideran a nivel internacional para dar una atención integral de alta eficacia y eficiencia. Es relevante que el incremento de personal en el MSPAS responde en buena medida a eventos coyunturales y no a una planificación estratégica de desarrollo de la red de establecimientos de salud.

Para salir de los escenarios actuales se considera necesaria la definición de un modelo de atención del sistema de salud, para que cada subsistema pueda brindar servicios de atención integral de acuerdo con las necesidades de la población que atiende, y con procesos que beneficien de manera equitativa a las poblaciones más pobres del país. Para lograrlo se debe implementar una política sectorial de recursos humanos que incluya perfiles de competencias, de financiamiento para la salud, escalas salariales, motivación y beneficios para los trabajadores, formación en servicio y evaluación del desempeño, entre otros aspectos.

Propuesta: un innovador sistema de salud en Guatemala²⁴

Para innovar el sistema de salud es necesario generar un proceso de refundación conceptual de la salud pública, fundamentalmente como un derecho de la población. Teniendo en cuenta la pandemia de la COVID-19 y la transición sanitaria en el país, el perfil epidemiológico ha generado transiciones de carácter demográfico, alimentario, nutricional y de los servicios. La orientación de la atención se centró en el individuo, dado el alto porcentaje de gasto particular en salud, y se descuidó la salud colectiva. En este contexto se necesita que el

24 Para la elaboración de esta propuesta se tomaron algunos insumos como referencia, entre ellos: la propuesta de Carlos Goniman y Rubén González, «Alcance del Plan Estratégico del Sector Salud en Guatemala, Gerencia del desempeño como motor de cambio estratégico» (Guatemala: 2015), 1-30. [Inédito]; Edgar González Barreno, «Sistema Nacional de Salud: Un futuro saludable para Guatemala» (clase magistral, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2012); y Hugo Cottom, «Análisis crítico del Sistema Nacional de Salud en Guatemala», 2004.

Estado asuma su papel y ponga como prioridad la promoción de la salud y la prevención de enfermedades como lo define la Constitución.

La conducción del sector salud para la innovación del sistema conlleva el fortalecimiento del MSPAS en su función rectora, y en el cumplimiento de las funciones esenciales en la salud pública que son competencia del Estado desde el ámbito local hasta el central, en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo y la Ley de Descentralización, como una responsabilidad social e institucional y una intervención colectiva del Estado y la sociedad civil para dar el salto cualitativo de la salud pública orientada a mejorar y proteger la salud de las personas, que tome en consideración acciones de fomento de la salud y el desarrollo del personal.

Para lograr el replanteamiento del sistema se necesita de tres componentes fundamentales:

Primero: garantías universales explícitas de salud con sus diferentes etapas (promoción y preservación de la salud, prevención de enfermedades, curación y recuperación de las personas). El alcance y los contenidos de las garantías están definidas por la direccionalidad, la territorialidad, el control de las enfermedades, el desarrollo institucional, la salud pública y los sistemas de apoyo.

Segundo: articulación y coordinación de los proveedores de servicios de salud, de los recursos financieros y de los recursos humanos en cumplimiento de las garantías universales de salud explícitas y la regulación de la forma directa e indirecta de los daños a la salud con el fortalecimiento de la autoridad sanitaria.

Tercero: financiamiento del sistema y salud universal de los servicios por medio de fondos públicos para el cumplimiento de las garantías, los aportes impositivos de manera regulada para el seguro social, la reducción de los gastos de bolsillo, la regulación y el control del gasto privado²⁵.

Para el desarrollo de un sistema, refundado e innovado con mucha mayor eficiencia, eficacia y sostenibilidad, y que sea más acorde, apropiado y adaptado

25 González Barreno, «Sistema Nacional de Salud».

al funcionamiento y a las necesidades actuales y futuras de los servicios y la atención de la salud, se necesita una hoja de ruta que contenga elementos como:

i. Salud como política de Estado. Las mejoras de carácter temporal en salud deben reflejarse en la reducción de las inequidades y las desigualdades en las condiciones sanitarias y en un acceso efectivo a los servicios, en la financiación de la atención, en la reducción de la falta de protección social, en el aumento de la eficacia de las intervenciones sanitarias y en la promoción y el apoyo a la calidad de la asistencia dada. El déficit y el rezago en el estatus de la salud de la población se debe a la falta de políticas de Estado y a su debilidad en el marco de la rectoría/gobernanza, además de la temporalidad de las autoridades (de tres a seis ministros de Salud por cada período de gobierno), lo cual genera la imposibilidad de implementar sin interrupciones las estrategias y su adecuada operacionalización a mediano y largo plazos.

ii. Plan Estratégico del Sector Salud como elemento integrador del sistema de acuerdo con la definición del sector contenida en el artículo 8 del Código de Salud (Decreto 90-97). La propuesta se plantea a continuación.

Visión de mediano y largo plazo

El Plan Estratégico del Sector Salud deberá abordar un horizonte en el tiempo que le permita viabilizar el cumplimiento de las metas de gobierno en salud, con el establecimiento de una visión para 2032, fundamentada desde la formulación de la agenda nacional de salud que contemple, para ese año, que los guatemaltecos (hombres y mujeres) en las diferentes etapas del ciclo de vida, tengan acceso equitativo a servicios de salud integral e integrada, con un enfoque humano y de género, de calidad y pertinencia cultural, a través de una efectiva coordinación intra e interinstitucional, sectorial y multisectorial.

Será necesario construir y definir una nueva propuesta de Ley de Cobertura Universal y Financiamiento para la Atención Integral de la Salud de las Guatemaltecas y Guatemaltecos, así como generar una propuesta de la Ley Marco de la Salud Universal, que incluyan: universalidad, integralidad, participación social, equidad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad y sostenibilidad. Estos deben ser los elementos rectores en la formulación de las

metas y la definición de estrategias en el proceso participativo y transparente de formulación, desarrollo y ejecución del Plan Estratégico Sectorial.

La metodología para la elaboración del plan sectorial de salud contempla el establecimiento de mecanismos de coordinación intra e intersectorial. El plan estratégico del sector, en su carácter multisectorial deberá ser conducido con la coordinación de un mecanismo interinstitucional, que permita a sus actores clave la formulación de objetivos y metas comunes, así como los procesos de recursos y negociaciones sobre los roles, el desempeño y los resultados esperados. Así se podrán asegurar los compromisos interinstitucionales de coordinación más pertinentes para lograrlos. Esta coordinación debería lograrse a través del Consejo Nacional de Salud (CNS) y de la Secretaría Técnica, o en su defecto, mediante un grupo consultivo sectorial.

La propuesta de la nueva Ley Marco de Salud Universal deberá –como una de sus disposiciones fundamentales– promover y concretar la creación del CNS, el cual se constituirá como la máxima autoridad del Sistema Nacional de Salud (SNS) y como mecanismo efectivo para la participación ciudadana. Este consejo, bajo la presidencia del MSPAS contará con la asistencia de la Secretaría Técnica para brindar asesoría y evaluación al MSPAS para un efectivo ejercicio de la rectoría del sector. El grupo consultivo deberá contar con representación de los ministerios de Salud, Finanzas, Educación, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), el IGSS, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), el Colegio de Médicos, las ONG, el sector privado (lucrativo y no lucrativo), las universidades con áreas de salud y las agencias de cooperación internacional.

El Plan Estratégico para el Desarrollo del Sistema de Salud debe visualizarse, planificarse y desarrollarse en las siguientes etapas:

- (1) Análisis estratégico de la situación del sector, el cual debe incluir información sobre población y proyección demográfica, características geográficas, situación de salud y transiciones, riesgos para la salud, estilos de vida, situación social, económica y ambiental; vías de comunicación y transporte, aspectos legales y convenios internacionales.

- (2) Formulación de objetivos estratégicos y metas sectoriales, con información sobre políticas de salud, prioridades y estrategias sectoriales.
- (3) Definición de programas y actividades.
- (4) Definición de sistemas de información sobre salud y apoyo del plan, el cual debe incluir datos sobre la fuerza laboral en salud, los insumos médicos y la tecnología, el financiamiento y la red de servicios.
- (5) Formulación del presupuesto multianual y fuentes de financiamiento.
- (6) Gestión del desempeño que contenga datos sobre indicadores de monitoreo y evaluación de gestión de desempeño y un esquema de supervisión consensuada y coordinada.
- (7) Inclusión en el ámbito de aplicación de las estrategias, entre otros, lo siguiente:
 - (7.1) Enfoques para la implementación de la visión para el sector basada en los objetivos del Gobierno para el desarrollo, la contribución de los diferentes actores a través de espacios de participación y las aspiraciones de la población.
 - (7.2) Redefinición y fortalecimiento de los roles y las responsabilidades del MSPAS, el IGSS y otras agencias del Gobierno, de los proveedores de servicios, del sector privado y la sociedad en general para mejorar la salud de la población y ampliar la cobertura y la protección financiera en salud.
 - (7.3) Mecanismos y recursos de apoyo para alcanzar los objetivos y las metas en función de los resultados esperados.
 - (7.4) Plan de acción del sector con plazos, hitos (puntos estratégicos) y costo de los recursos necesarios para la implementación de los mecanismos institucionales, económicos y financieros propuestos para la aplicación de las estrategias, el alcance y la medición de los objetivos y las metas acordados.
 - (7.5) Fuerza laboral en salud.

El desarrollo de los recursos humanos tiene por objeto aprovechar plenamente la contribución de todo el personal sanitario-clínico, de enfermería, de la gestión administrativa y financiera del sector a través del desarrollo y la aplicación de competencias laborales. Es preciso formular las estrategias y las acciones orientadas a la administración, la formación, la capacitación y el desarrollo del recurso humano en función de las acciones que implementan el MSPAS, el IGSS, el Ministerio de Educación y otras instituciones públicas y privadas del sector salud y de servicios. En su rol de conductor, el MSPAS liderará el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas de recursos humanos, tanto de la institución como del sector, con la promoción de la carrera administrativa del servidor público, el mejoramiento de la calidad de vida laboral e integral de los trabajadores, así como el desarrollo de las investigaciones en temas relacionados con los recursos humanos²⁶.

Las unidades ejecutoras del MSPAS se deben formular, de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional, con estrategias y acciones de planificación, dirección y distribución adecuadas del recurso humano, así como de evaluación, control, capacitación, formación técnica y especializada²⁷ del personal.

Sistemas de información en salud

El objetivo estratégico es desarrollar una plataforma de sistemas de información estandarizada, para facilitar los intercambios de datos médicos, de recursos humanos y financieros entre las instituciones de salud del país. La inversión en el desarrollo de sistemas de información es clave para reducir costos, mejorar la calidad y garantizar la seguridad del paciente, mediante la prevención y la reducción de malas prácticas o errores médicos. El marco de sistemas de información a desarrollar deberá contribuir a mejorar el desempeño del sector mediante una gestión de calidad y de la toma de decisiones, basadas en la evidencia robusta, comprobada y sistematizada.

En la formulación de estrategias se deberán tener en cuenta los desarrollos actuales, tanto del Sistema de Información Gerencial (Sigsa) del MSPAS, como

26 Cottom, «Análisis crítico del Sistema Nacional de Salud», 44.

27 Esta formación especializada se desarrolla principalmente en cuatro hospitales-escuela del MSPAS. Conforme un convenio suscrito entre este ministerio y la Universidad de San Carlos de Guatemala, egresan profesionales especializados en las diferentes ramas de la medicina.

del IGSS y otras instituciones del sector. Nuevos desarrollos del Sigsa en el MSPAS permitirán una transición de un modelo de información de manejo de estadísticas a un modelo de manejo de registros individuales con identificación única del paciente y usuario de los servicios. Asimismo, el desarrollo de un módulo automatizado del sistema de información en una prueba piloto para el procesamiento electrónico de la ficha individual, familiar y comunitaria, así como sus programas homónimos respectivos. También, se considera urgente el desarrollo de la interfaz entre el control de la ejecución presupuestal existente en el Ministerio de Finanzas (Minfin) y los módulos de programación y presupuesto actualmente procesados en forma híbrida en el MSPAS, a nivel central y a nivel territorial, a través del uso de Excel y transferencias de datos semiautomáticos. Lo que se requiere es una digitación parcial, de seguimiento y de retroalimentación al Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

Financiamiento en salud

La nueva propuesta de la Ley Marco de la Salud Universal incluye mecanismos para asegurar el financiamiento que permita lograr el acceso universal y gratuito de la población a los servicios de salud. Estos contemplan el incremento anual del gasto público en salud de un 0.25 % del producto interno bruto (PIB). Si el Congreso aprueba la ley, se podrán definir nuevos niveles de financiación al MSPAS, así como para las otras instituciones participantes que contribuirán a alcanzar el acceso universal a la salud. Sin embargo, se requiere un análisis detallado que establezca la factibilidad económico-financiera entre lo que generaría el incremento anual (cerca de GTQ 750 000 000) a precios corrientes, y el tiempo e incremento necesario para atender y cerrar la brecha de cobertura universal del primero y el segundo nivel de atención (estimada en GTQ 2 827 000 anuales), y cuál sería el techo máximo macroeconómico factible, incluyendo la participación o el apoyo de posibles fuentes de cooperación externa.

El Código Municipal establece la participación de las municipalidades en materia de salud y existe un renglón presupuestario para el efecto; no obstante, la escasez de recursos de las municipalidades, principalmente en áreas agrícolas de baja recaudación, ha sido un desincentivo para que contribuyan al gasto en salud. Esta situación justifica una revisión a nivel de las futuras mesas de trabajo, con miras a canalizar recursos adicionales como contrapartida a la

contribución a nivel nacional. Entre los aspectos sustantivos para el diálogo sectorial, el MSPAS ha propuesto el establecimiento de un fondo nacional de salud, el cual ofrecería una oportunidad de asegurar nuevos mecanismos de protección financiera a individuos, familias y comunidades afectadas por gastos inesperados y catastróficos; lo que contribuiría a la reducción de la inequidad en salud, particularmente cuando el gasto privado (gasto directo del bolsillo) se ha estimado que es de cerca del 3.6 % del PIB y sigue creciendo²⁸.

Los techos presupuestales multianuales del gasto público en salud, necesarios para alcanzar las metas, facilitarán los procesos de asignación de recursos a nivel institucional y territorial con base en metas y resultados acordados para lograrlos. La preparación de programas operativos multianuales (POM) a nivel territorial, permitirá la consolidación necesaria para la cuantificación de metas y presupuestos multianuales. El reordenamiento de la red de servicios, orientado a reducir las brechas de atención, permitirá dar una respuesta urgente y prioritaria para acelerar el alcance de las metas. Los costos unitarios ya disponibles y la nueva estructura presupuestal en implementación en el MSPAS permitirán proyectar las necesidades presupuestarias multianuales a nivel territorial, como parte de los planes estratégicos territoriales (PET).

El análisis de los recursos financieros necesarios a nivel sectorial e institucional permite definir la cantidad de recursos y sus posibles fuentes de financiamiento. El incremento en la contribución del Gobierno en la composición del gasto en salud y la canalización de los recursos de la cooperación internacional (G13) para financiar el paquete básico de servicios que sea aceptable en los niveles primario, secundario y terciario, debe focalizar su prioridad en territorios y grupos de población de alto riesgo y vulnerabilidad, con el fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Red de servicios de salud

A fin de que el diseño eficiente de la red de servicios tenga un enfoque sectorial, será necesario conocer la ubicación geográfica (preferiblemente georreferenciada), su vinculación intrasectorial vertical y horizontal, la cartera

28 Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), *Estimados preliminares de la OPS/OMS*, (OPS-OMS, 2010), 15-22.

de servicios ofertada y los modelos de gestión pública o privada (lucrativa y no lucrativa), de todos los proveedores del sistema. Para lograrlo se recomienda tener, a nivel nacional, regional y local un mapeo de la red y de todos los proveedores individuales e institucionales, públicos y privados. Como referencia, el modelo de atención incorpora el primer nivel con los puestos de salud, el segundo nivel con los centros de salud y el tercer nivel con la atención hospitalaria. El desarrollo piloto del nuevo modelo de atención²⁹ incorpora la estrategia de consolidación de las redes de prestación de servicios a los niveles municipal, departamental, regional y nacional.

Para asegurar el cumplimiento de las metas, estos acuerdos deberán estar sustentados por un sistema de medición del desempeño de los proveedores de los servicios conformado por una ficha de gestión, indicadores clave de desempeño (ICD) y mecanismos de flujo de datos apoyados por el Sigsa que alimenten tableros de control (*dashboards*), en un ambiente gráfico que permita el acceso en línea y en tiempo real a los indicadores de desempeño por establecimiento o red de servicios.

Gestión del desempeño

La gestión del desempeño se conceptúa dentro del Plan Estratégico Sectorial como mecanismo de asignación de recursos y motor de cambio estratégico. Esta gestión será clave para la formulación y la implementación de los planes estratégicos sectoriales, institucionales y territoriales. Su efecto integrado proporcionará los elementos necesarios para medir el desempeño del sector y evaluar el grado de efectividad institucional en la gerencia de los procesos donde se determinan objetivos y metas. Los gerentes tienen la flexibilidad y la autonomía para alcanzarlos, el desempeño real es medido y reportado, y los resultados se utilizan como una retroalimentación para mejorar las decisiones sobre el plan estratégico, la asignación de recursos, el Plan Operativo Anual (POA), el presupuesto y la planificación de operaciones para la entrega de servicios de calidad en forma eficiente y efectiva.

29 MSPAS, *Estrategia Nacional de Redes Integradas de Servicios de Salud de Guatemala* (Guatemala: MSPAS, 2019), 19-48.

Para medir el efecto del alcance de las decisiones estratégicas mediante el análisis sistemático y consolidado de resultados del desempeño sectorial, de las instituciones, de los PET y del desempeño gerencial de las redes de servicios, se requiere consistencia en las categorías de medición y estandarización de las variables métricas necesarias para evaluar la cadena de resultados. La consistencia, tanto de los ICD como de las metas y los resultados alcanzados deberá permitir la agregación de productos y resultados de la unidad de salud que se está evaluando, a la red de servicios distritales y departamentales y de estas a niveles regional e institucional.

La evaluación de la gestión se medirá con el grado de cumplimiento de las metas acordadas para los recursos asignados con base en la ficha de gestión a nivel de proveedores de la red de servicios, a través de indicadores de producción, productividad, calidad y costos. Para ello, se necesitan sistemas de información gerencial como el Sigsa, el Sicoín y los *dashboards* que apoyen la toma de decisiones, la adopción de medidas correctivas y la reasignación de recursos. Los medios de apoyo del plan estratégico del sector (red de servicios, insumos médicos y tecnología, recursos humanos, financiación y sistemas de información) cumplirán un rol instrumental en todo el proceso y completarán los elementos necesarios para la gestión del desempeño.

Un elemento crítico del proceso de gestión del desempeño es el desarrollo de *dashboards* (tableros de control), los cuales pueden ser parte integral de la plataforma de inteligencia del Sigsa. Para que estos tableros contribuyan efectivamente en la toma de decisiones de los líderes y los gerentes del sector, deberán desarrollarse dentro del concepto actual de inteligencia estratégica de negocios. Para el mapeo de resultados, los indicadores deberán estar georreferenciados con el apoyo de sistemas de información geográfica y presentados mediante esquemas gráficos digitales, que permitan el análisis visual de tendencias, la verificación del cumplimiento de metas, las brechas existentes y la comparación de pares, similares y otros³⁰. Para concluir, el nuevo sistema de salud dependerá de las acciones a corto, mediano y largo plazo que estarán delimitadas en intervenciones en tres niveles:

30 Goniman y González, «Alcance del Plan Estratégico del Sector Salud en Guatemala», 1-30.

En el nivel político: con las decisiones del Congreso, la promulgación de una nueva iniciativa de «Ley Marco de Salud» orientada al logro de la salud universal, propuesta que deberá reflejar los planteamientos del plan expuesto en párrafos anteriores, con un marco jurídico, fiscal, financiero y programático. Esta Ley Marco permitirá generar políticas de Estado por tres o cuatro períodos de gobierno consecutivos en el campo de la salud integral, con una propuesta que defina los ejes y los elementos en común dentro de un nuevo sistema de salud, el cual será más incluyente, participativo, intercultural y con equidad de género; con una mayor eficiencia y eficacia, una más amplia sostenibilidad y sustentabilidad en el tiempo, con una propuesta de Plan Estratégico Sectorial (PES) que integre la visión del sector salud y aborde al sistema de salud actual, donde se establecerán ejes estratégicos como: gobernanza, recursos humanos, sistemas de información, provisión de servicios de salud, fiscalización y financiación de la salud.

El PES permitirá que se reflejen las políticas y los planes de las instituciones del sector salud de acuerdo con sus fines y objetivos institucionales. La finalidad es satisfacer las necesidades de la población y darles cumplimiento a los ODS, los Acuerdos de Paz, el Plan Estratégico del Sector de Salud y las metas de gobierno para lograr la salud universal de la población.

En el nivel técnico-normativo: en el Ejecutivo se operan la ley y los reglamentos de cada institución, reflejan su responsabilidad y compromiso sectorial para responder al sistema de salud acordado; esto implica un proceso de gestión de la calidad, con un procedimiento de reingeniería en el cual cada propuesta de Plan Estratégico Institucional tendrá necesariamente una reorganización institucional que generará un nuevo reglamento organizacional institucional para darle cumplimiento al nivel político rector y regulador del plan estratégico.

En el nivel operativo: se implementan los cambios definidos en el nivel normativo y establecido en los ejes de intervención política, los cuales deben operar territorialmente en un marco institucional y articularse sectorialmente. Esta perspectiva futura se vislumbra en 2021 de manera positiva con las nuevas denuncias de corrupción en el sector salud, como las pruebas diagnósticas falsas para la COVID-19 y la participación de las bases sociales a nivel nacional

en protestas de inconformidad al no tener las respuestas a sus demandas sociales y económicas.

Las propuestas representan un desafío, ya que un cambio en salud requiere modificar los procesos macro e internos en las instituciones del sector salud. En un Estado de derecho la salud es un derecho de los ciudadanos, pero debe contar con el respaldo de los diferentes poderes del Estado y el pleno respaldo de la sociedad; es uno de los primeros retos para demostrar con indicadores claros los primeros pasos de un nuevo Estado-nación.

Bibliografía

- Cassiani, Silvia Helena de Bortoli, Maria Cristina Hoyos, Maynara Fernanda Carvalho Barreto, Katie Sives y Fernando Antonio Menezes da Silva. «Distribución de la fuerza de trabajo en enfermería en la Región de las Américas». *Pan American Journal of Public Health* (2018): 42-72. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.72>
- Cottom, Hugo. «Análisis crítico del sistema nacional de salud en Guatemala». Tesis de maestría en Gerencia de la Salud Pública, Universidad Rafael Landívar. 2004.
- Datosmacro.com. «Ranking del Índice Desarrollo Humano (IDH) 2019». Expansión. Acceso el 6 de diciembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/idh>
- Goniman, Carlos y Rubén González. «Alcance del Plan Estratégico del Sector Salud en Guatemala, Gerencia del desempeño como motor de cambio estratégico». Guatemala: 2015. [Inédito].
- González Barreno, Édgar. «Sistema Nacional de Salud. Un futuro Saludable para Guatemala». Clase magistral de maestría impartida en la Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad Rafael Landívar, Cobán, Alta Verapaz, 24 de mayo de 2012.
- Hernández Mack, Lucrecia. «El Sistema de Salud de Guatemala, Mesas de Diálogo por la Universalización de la Salud». Documento técnico. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala, 2011.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). «Informe anual de labores 2019». Informe presentado en el IGSS, Guatemala 10 febrero de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). *Censo Nacional de Población 2018: ¿Cuántos somos?*. Guatemala: INE, 2018. Acceso el 6 de noviembre de 2019, www.censopoblacion.gt/cuantosomos
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). *Análisis del financiamiento de la salud en Guatemala, periodo 1995-2014*. Guatemala: MSPAS, 2015.
- _____. Archivos de Excel, documento interno, Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud –SIAS–. Departamento de Desarrollo de Servicios de Salud, s.f.

- _____. Archivos de Excel. Documento interno. Oficina de Coordinación Interinstitucional. Guatemala: MSPAS, 2021. [Inédito].
- _____. «Archivos de la sección de personal». Documento interno. Dirección General de Recursos Humanos. Guatemala: MSPAS, 2021. [Inédito].
- _____. *Diagnóstico Nacional de Salud*. Guatemala. Guatemala: MSPAS, 2016.
- _____. *Estrategia Nacional de Redes Integradas de Servicios de Salud de Guatemala*. Guatemala: MSPAS, 2019.
- _____. «Financiamiento de Salud». Archivo de Excel. Guatemala: Unidad de Planificación Estratégica, 2019. [Inédito].
- Organización Mundial de la Salud (OMS). *¿Qué es un sistema de salud?* Ginebra: OMS, 2005.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). *Segunda medición de metas regionales de recursos humanos para la salud*. Guatemala: OPS-MSPAS, 2014.
- _____. *Estudio básico del sector salud*. Guatemala: OPS-OMS, 1991.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), *Estimados preliminares de la OPS/OMS*, (OPS-OMS, 2010),
- Universidad Rafael Landívar (URL) y Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Información sobre Recursos Humanos de Salud en Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2009. https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/RH_GUA_Informe_RRHH_enero_2010.pdf

Esta publicación se distribuye de forma digital,
marzo de 2023.

ISBN: 978-9929-54-517-5



9 789929 545175



Universidad
Rafael Landívar

EDITORIAL
**CARA
PARENS**
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR