

Año 9 Edición 185
Guatemala, 16 al 31 de mayo de 2020
Publicación quincenal
ISSN 2227-9113



REVISTA

Análisis de la

REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Haga click en el botón

Legado centenario
IPNUSAC

Los dilemas de la (in)governabilidad
IPNUSAC

Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para
trabajadores del sistema de salud frente al brote de COVID-19
(Resultados de la tercera medición)

ADRIÁN CHÁVEZ G., MAGDA VELÁSQUEZ TOHOM, DORIAN E. RAMÍREZ,
AÍDA BARRERA PÉREZ

El Fondo Bono Familiar en la población
de personas con discapacidad
RONALD SOLÍS

Violencia contra las mujeres en la emergencia por el COVID-19
MARÍA DEL CARMEN TÁNCHEZ

La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes
en Guatemala Parte I: El problema estructural
MARIO CASTILLO

Las tasas de crecimiento de la población
infectada por coronavirus
MAMERTO HERNÁNDEZ, LESBIA CALDERÓN

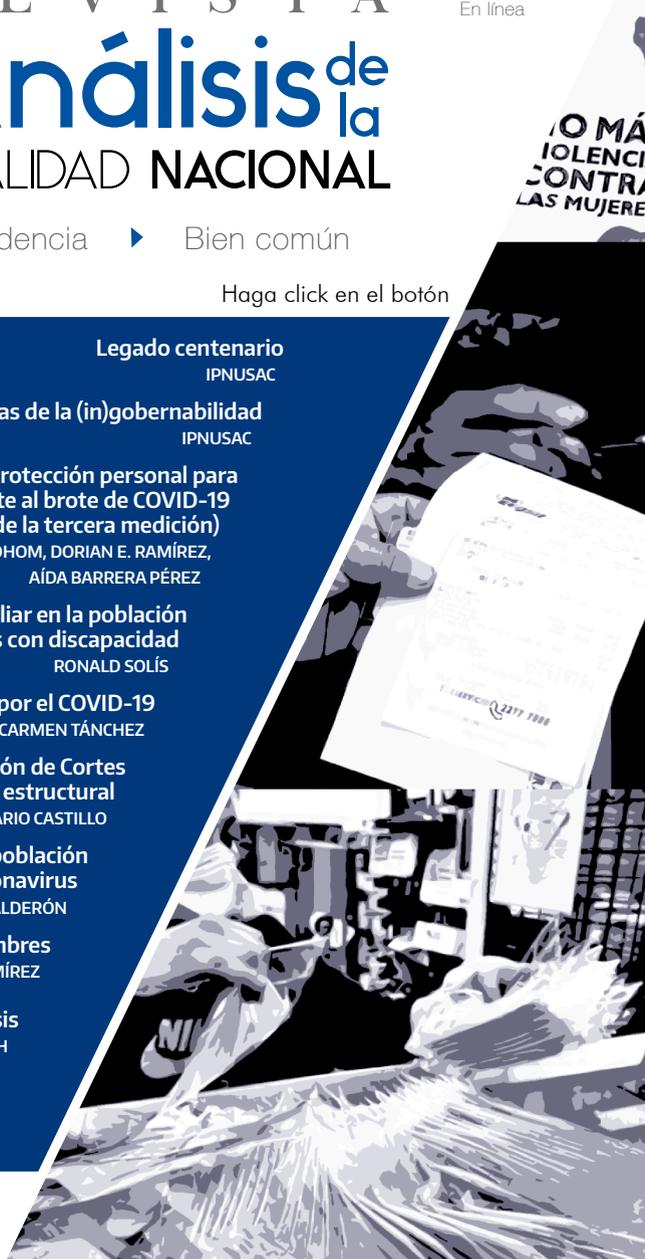
Gobernar en tiempos de incertidumbres
JEAN-PAUL VARGAS, MAURICIO RAMÍREZ

Educación superior en tiempos de crisis
FABIOLA PRADO DE NITSCH

El uso del precedente como criterio
interpretativo en materia legislativa
HÉCTOR OSWALDO SAMAYOA

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

¡O MÁ
IOLENCIA
CONTRA
LAS MUJERE





Índice



EDITORIAL

- 7 **Legado centenario**
IPNUSAC



ANÁLISIS DE COYUNTURA

- 10 **Los dilemas de la (in)governabilidad**
IPNUSAC



PERSPECTIVA

- 18 **Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de COVID-19 (Resultados de la tercera medición)**
Adrián Chávez G.
Área de Salud y Seguridad Social / IPNUSAC
Magda Velásquez Tohom
Dirección de Investigación, Facultad de Ciencias Médicas / USAC
Dorian E. Ramírez
Aída Barrera Pérez
Centro de Investigaciones de las Ciencias de la Salud
Facultad de Ciencias Médicas / USAC

- 34 **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

M.A. Ronald Solís Zea

Comisión Permanente del Consejo Superior Universitario para el seguimiento de la Política Universitaria para la Atención de las Personas con Discapacidad / USAC

- 48 **Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19**

María del Carmen Tánchez Villagrán
Instituto Universitario de la Mujer / USAC

- 58 **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala Parte I: El problema estructural**

Mario Fernando Castillo Cabrera
Docente universitario Auxiliar II/USAC



CONTRAPUNTO

- 82 **Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional**

Mamerto Reyes Hernández
Lesbia Calderón Aguirre



Índice



CONTRAPUNTO

97

Gobernar en tiempos de incertidumbres

Jean-Paul Vargas Céspedes
jeanpauv@ucm.es
Mauricio Ramírez Núñez
ramirez.mauricio@hotmail.com

140

Educación superior en tiempos de crisis

Fabiola Prado de Nitsch
Docente universitaria / USAC

152

El uso del precedente como criterio interpretativo en materia legislativa

Héctor Oswaldo Samayoá Sosa
Docente Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales / USAC



POLIFONÍA

166

Sobrevivir en Guatemala en medio de la pandemia y la precariedad

Mariela Castañón
Diario La Hora

168

KP Textil, imagen de la negligencia gubernamental

Virgilio Álvarez Aragón
Revista digital Gazeta

171

Covid-19: las tentaciones autoritarias

Marielos Monzón
Diario *Prensa Libre*

173

Una sociedad urgida de orientación

Mario Roberto Morales
Diario *elPeriódico*

175

¡Comprar afuera y el desconocimiento burocrático!

Edgar Balsells
Diario *elPeriódico*

177

Ni salud, ni economía

Édgar Gutiérrez
Diario *elPeriódico*

179

Las emergencias detrás de la emergencia

Salvador Paiz
Diario *elPeriódico*



INVESTIGACIÓN

183

Cambio de la alimentación en comunidades del área rural

Lidia Beatriz de León Coy
Cursante de Maestría en Educación Bilingüe Intercultural
Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media / USAC



Índice



PROPUESTA

- 191 **USAC llama a que el Estado involucre a la academia en acciones para contrarrestar la pandemia**
- 194 **Saludo a la Asociación de Estudiantes Universitarios Oliverio Castañeda de León (AEU) con motivo del centenario de su fundación y por el Día del Estudiante Universitario**
- 196 **USAC pone a disposición sus instalaciones ante la emergencia sanitaria**



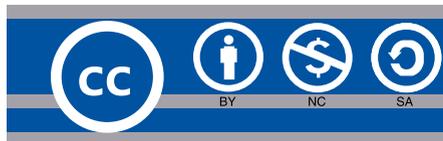
ENTORNO

- 198 **La eventual vacuna para Covid-19 debería ser considerada como un bien público mundial: sobre el Proyecto de Resolución de la 73 Asamblea Mundial de la Salud**
María Julia Bertomeu
Salvador Bergel
Revista Sin Permiso
- 203 **Respuesta a la COVID-19**
- 216 **INSTRUCCIONES A LOS AUTORES**

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital con periodicidad quincenal del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) sobre temas y procesos sociales de actualidad. Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios, y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable.

Registrada en el Centro Internacional ISSN
(International Standard Number) bajo el
No. 2227-9113

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la información al público para el desarrollo de un análisis integral de lo que sucede en la actualidad, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento. Pueden ser utilizados, distribuidos y modificados bajo la condición de reconocer a los autores y mantener esta licencia para las obras derivadas.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.



Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)

Murphy Paiz Recinos
Rector

Carlos Enrique Valladares
Secretario General

Autoridades Instituto Problemas Nacionales (IPNUSAC)

Geidy Magali De Mata
Directora del IPNUSAC

Director de la RARN
Edgar Celada Q.

Editora

Elisabeth Ávalos,
Comunicación e Información Estratégica IPNUSAC

Editora Gráfica
Rosario González

Consejo Editorial

Cristhians Castillo,
División Sociopolítica (IPNUSAC)
Adrián Zapata,
Ex Coordinador General del IPNUSAC
Mario Rodríguez Acosta,
Departamento de Estudios de Problemas Nacionales
"Rafael Piedrasanta Arandi"
Facultad de Ciencias Económicas, USAC
Edgar Gutiérrez,
Ex Coordinador General del IPNUSAC

Consejo Asesor Internacional

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

Jefa Biblioteca Central USAC

Licenciada María Celeste Morales Carrillo

Bibliotecólogas

Sandra López
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Apoyo estadístico y digital
Jacqueline Rodríguez

Distribución

Vilma Peláez de Castillo

Fotografías de portada

www.camae.org

www.agn.gt

www.eldiario.es



Editorial

Legado centenario

IPNUSAC

Como todos los años, el 22 de mayo se conmemoró el Día del Estudiante Universitario, fecha designada como tal por el Consejo Superior Universitario (CSU) de la Universidad de San Carlos de Guatemala en recordación de que en una fecha similar, pero de 1920, se constituyó la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU).

La conmemoración en esta oportunidad tuvo dos connotaciones especiales: la primera fue que se cumplieron cien años desde aquel acto fundacional. La segunda peculiaridad está relacionada con el impacto que las medidas para enfrentar la pandemia del COVID-19 han tenido en la vida universitaria y nacional.

Ambas circunstancias —el centenario de la AEU y el giro que ha tomado la vida académica a causa de la pandemia— conducen a reflexionar sobre la historicidad de los procesos sociales, las organizaciones y las instituciones, que responden a las demandas y las necesidades de los momentos históricos en los que surgen.

No son obra de la casualidad ni de dictados milagrosos, sino resultado de la interacción de seres humanos, agrupados y actuantes en colectividades, en las cuales se plasman aspiraciones, ideales y utopías que trascienden a las personas, mujeres y hombres, a través de cuya praxis se produce la incontenible dinámica de los pueblos, las naciones, los Estados.

La AEU se fundó, precisamente, en uno de esos períodos de sacudimiento sociopolítico de los cuales está jalonada la historia de Guatemala y evidenció la maduración de un segmento especial de la población, el estudiantado universitario, cuyos dinámicos vínculos con la sociedad de la cual forma parte y con el

mundo del conocimiento y las ideas, le confieren la posibilidad de constituirse en un actor social relevante y autónomo, siempre proyectado hacia el futuro, porque está formado por generaciones de mujeres y hombres en proceso de formación intelectual y profesional.

El contexto de la fundación de la AEU fue la movilización ciudadana que en abril de 1920 tumbó a la dictadura de Manuel Estrada Cabrera, pero los estudiantes de la época participantes de aquella gesta cívica tuvieron la perspicaz comprensión de que el papel del estudiantado universitario debía trascender las mezquinas pugnas por el poder. Y por ello se propusieron erigir una herramienta organizativa autónoma, que expresase el pensamiento y la acción estudiantil universitaria, sin ataduras partidistas pero con hondo compromiso con las luchas populares.

Y a lo largo de estos cien años, salvo conocidos paréntesis, la AEU se mantuvo fiel a ese compromiso y se constituyó en un valladar indoblegable para las dictaduras de todos los pelajes que pueblan

la historia nacional. En el breve espacio de estas líneas editoriales es imposible reseñar las numerosas luchas estudiantiles y populares libradas bajo el estandarte de la AEU, pero bastará con recordar que hoy las siglas de la máxima organización estudiantil universitaria se acompañan del nombre de Oliverio Castañeda de León.

Asesinado el 20 de octubre de 1978, cuando a sus breves 23 años de vida se proyectaba con la fuerza de un nuevo liderazgo nacional en gestación, Oliverio Castañeda de León no solamente simbolizaba la posibilidad de una Guatemala distinta, fraterna y democrática, sino también llegó a representar todo aquello que los poderes dominantes detestan de las y los estudiante, de la AEU: su carácter insumiso, rebelde con causa, la causa de una patria mejor, sin opresión, sin discriminación, sin explotación.

Oliverio Castañeda de León fue asesinado por eso, porque era estudiante, pero un estudiante ejemplar, comprometido hasta las últimas consecuencias con las causas universitarias y populares.

De ahí, precisamente, que la organización estudiantil nacida hace un siglo se llame hoy Asociación de Estudiantes Universitarios Oliverio Castañeda de León. Denominación que sintetiza un legado centenario de luchas por la libertad de expresión del pensamiento, por la libertad de cátedra, por el derecho a disentir, por el derecho de la juventud a la educación, por el derecho de las mayorías populares al trabajo, a la seguridad, a la salud, en suma, al bienestar y el progreso colectivo.

Ese es un futuro aún por conquistar y, en pos de él, la actual generación de universitarias y universitarios, estudiantes y egresados de la USAC, tenemos

desafíos nuevos. Entre ellos el de cómo hacer para preservar la academia y proyectarla hacia una realidad sanitaria, social, económica, política, ecológica, tecnológica y cultural en plena transformación. Así nos lo está indicando el momento actual y el porvenir ya presente, que nos plantea el desafío de reinventar a la universidad y repensar el papel del estudiantado universitario.

No hay recetas, pero sí un ejemplo y un legado, aquellos que nos dejaron las y los universitarios a lo largo de estos cien años de lucha de nuestra AEU, la AEU de Oliverio Castañeda de León y del pueblo de Guatemala.



Los dilemas de la (in)governabilidad

IPNUSAC

Transcurridas 11 semanas desde que se conoció en Guatemala del primer caso de contagio con la COVID-19, la evolución de la epidemia en territorio nacional siguió siendo la variable principal para la lectura de los macro procesos sociales, económicos y políticos que impregnan el acontecer en el país. Durante la quincena a la cual corresponden estas líneas de análisis (15 a 31 de mayo), al agravado desafío sanitario y a la crisis socioeconómica desencadenada por las medidas de contención y mitigación, se suman numerosas señales que apuntan hacia la formación de nubarrones grises para la (in) gobernabilidad.

Subiendo la montaña

Mayo terminó, por mucho, como el peor mes en términos de la diseminación de la COVID-19 en el país. Comparado con marzo y abril, el recién concluido quinto mes del año se muestra como un período de aceleración del

contagio que, no por previsible deja de ser preocupante. Según puede apreciarse en la siguiente gráfica, mientras en los dos meses previos se logró la contención exitosa de la epidemia, en mayo inició la verdadera ascensión de la montaña sin que haya indicios de estar cerca de su pico más alto.

Gráfica 1
Evolución del contagio de COVID-19
(casos nuevos por mes)

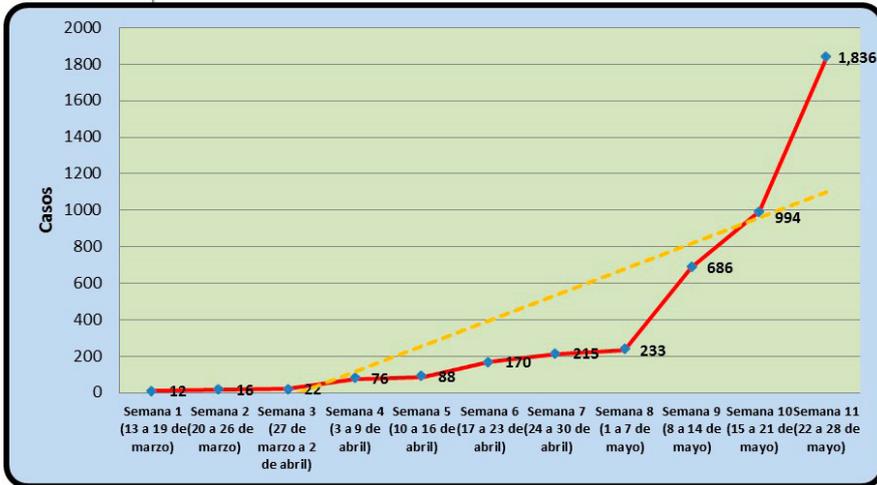


Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Hasta el 31 de mayo, el total de personas infectadas en Guatemala llegó a 5 mil 87 casos, de los cuales el 88 por ciento se detectó en el último mes. Y, de ellos, 3,444 casos (o 77 por ciento de los contagios) ocurrieron durante la segunda quincena del mes. En efecto, como muestra la gráfica

2, las últimas tres semanas epidemiológicas fueron las de mayor aceleración del contagio. También en este período creció el número de personas fallecidas a causa del COVID-19, pasando de 18 decesos hasta el 30 de abril a 108 hasta el 31 de mayo último, para un incremento de 500 por ciento.

Gráfica 2
Evolución semanal del contagio desde el primer caso



Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

La evolución ascendente de la epidemia ocurre en medio de un proceso evidente de colapso del sistema de salud pública, deterioro que se manifiesta en: a) saturación de los hospitales de campaña creados para atender a los infectados, retraso de entrada en funcionamiento de otros planificados e improvisación de áreas específicas en nosocomios que inicialmente no se había considerado para tal fin; b) falta de personal suficiente para atender a un número de

pacientes que crece cada día, en medio de la inconformidad de los trabajadores de salud por la falta de insumos y medicamentos, así como por la falta de certeza en sus contrataciones y por el impago de sus salarios; c) pérdida de la capacidad de seguimiento epidemiológico, dado el desborde de contagios como efecto de erráticas disposiciones gubernamentales en relación con las restricciones a la movilidad social (especialmente lo ocurrido con el "cierre total" del país del 15 al 17 de mayo,



y en los siguientes dos fines de semana, que alentaron aglomeraciones que, paradójicamente, se pretendía evitar).¹

Lo ocurrido durante esta quincena corrobora la extendida impresión de que el presidente Alejandro Giammattei, en la mejor de las presunciones animado por “buenas intenciones”, asumió una conducción de la crisis plagada de improvisaciones y voluntarismo, sin tener verdaderamente en cuenta las falencias del sistema de salud. Apoyándose, además, en unas autoridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) con débil liderazgo y proclives a acatar a pie juntillas las instrucciones presidenciales (“nuestro presidente siempre va un paso adelante”, tal una de las expresiones predilectas de Hugo Monroy, titular del MSPAS cuya renuncia o destitución se empieza a pedir por distintas voces y cuya interpelación parlamentaria fue pedida por bancadas de oposición en el Congreso de la República).

En ese oleaje encrespado que agita al MSPAS y el frente principal de la gestión del gobierno de

Giammattei, se creó la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia Covid-19 (Coprecovid), a cuya cabeza designó al epidemiólogo Edwin Asturias y a quien acompañan los también médicos Eduardo Arathoon y Hugo Pezzarossi.

En un país estragado por la desconfianza, la noticia fue recibida con beneplácito –bajo la premisa de que la Coprecovid permitirá que sean los criterios científicos los predominantes para conducir al país en la fase de mitigación en que se encuentra la epidemia. Sin embargo, el escepticismo siempre presente en el país levanta interrogantes sobre la capacidad real de una comisión técnica-científica de alto nivel para lidiar con los problemas estructurales y circunstanciales que aquejan al sistema de salud. Como escribió el periodista Gustavo Berganza, el Dr. Asturias (y la comisión)

tendrá que enfrentarse a la realidad de un Ministerio de Salud Pública con enormes deficiencias y carencias en su funcionamiento, tanto en la parte sustantiva –hospitales,

1. Sobre el efecto de esas disposiciones erráticas, véase en esta misma edición el artículo “Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional”, escrito por Mamerto Reyes Hernández y Lesbia Calderón Aguirre, en pág. __ y siguientes.



centros de salud y su personal— como en la administrativa. Es una cartera de la cual fueron destituidos dos viceministros, y que carga con una denuncia ante el Ministerio Público sobre la existencia de una red criminal en su interior.²

La (in)governabilidad a la vista

Inmerso el país —ahora sí— en la fase más complicada de la epidemia, con una curva ascendente de los contagios y con múltiples indicios de agotamiento social y económico a causa de las medidas de contención y mitigación de la enfermedad, el signo más relevante del acontecer nacional durante la quincena bajo análisis fue precisamente el de la multiplicación de las señales que hacen volver la mirada hacia los riesgos para la gobernabilidad democrática del país.

Teniendo como trasfondo una sorda confrontación entre los partidarios del mantenimiento (o aun el endurecimiento) de las medidas de confinamiento y paralización de la actividad económica, y aquellos

que se pronuncian a favor de “devolver la libertad” restringida por el estado de calamidad pública, el país se bambolea entre un cierre parcial y la presión de la realidad socioeconómica que empuja a millones de personas a “buscar la vida”, porque a estas alturas de la emergencia las instituciones del Estado, especialmente del gobierno central, siguen dando muestras de incapacidad para ejecutar los programas de asistencia económica acordados por el Congreso de la República a finales de marzo pasado. La cuestión se plantea en términos muy claros: no se le puede pedir a las personas permanecer encerradas en sus casas si el Estado ha sido incapaz de proveer la asistencia prometida para resistir la merma de los ingresos.

Si a eso se agregan las disposiciones erráticas del gobierno (mencionadas en párrafos superiores) y las graves fallas de comunicación en que personalmente ha incurrido el presidente Giammattei, resulta fácil comprender el deterioro en el clima de la convivencia social y el aumento de tensiones que, durante el período bajo análisis,

2. Berganza, Gustavo (2020) “El doctor Asturias en la boca del tigre”, 20 de mayo de 2020, en Blog de Gustavo Berganza, accesible en <https://www.facebook.com/1Gustavo.Berganza/>

han llegado a niveles verdaderamente candentes. Tal es el caso, por ejemplo, de la confrontación entre pobladores de San Francisco el Alto (Totonicapán) y contingentes de la Policía Nacional Civil (PNC), ocurrida el 16 de septiembre cuando los primeros hicieron un bloqueo carretero para impedir la circulación de vehículos que transportaban productos de grandes empresas. Por las mismas razones hubo protestas comunitarias en el cruce vial conocido como Los Encuentros, en el departamento de Sololá, en la misma fecha. Esas y otras expresiones de descontento en pueblos indígenas –que el gobierno trató de apaciguar rectificando o aclarando la información sobre limitaciones al transporte de alimentos perecederos– denotan tensiones sociales bastante profundas enlazadas con reivindicaciones de carácter étnico, ahora fuertemente impregnadas de connotaciones clasistas relativamente novedosas.

Aunque el gobierno se ha cuidado de no referirse a esos simbólicos incidentes, no ha faltado quien

llame a sospecha por el establecimiento del estado de sitio y la ocupación policial-militar de tres municipios del departamento de Sololá: Santa Catarina Ixtahuacán, Nahualá y Santa Lucía Utatlán, decretada el sábado 30 de mayo. Si bien el conflicto entre habitantes de los dos primeros municipios se remonta a muchas décadas atrás, en el ambiente de tensiones sociales descrito no deja ser llamativo que se haya “activado” precisamente después de los conatos de “desobediencia” ocurridos en una región donde las autoridades ancestrales se han mostrado muy activas e influyentes en la convocatoria de movilizaciones sociales. De la beligerancia de esos liderazgos ancestrales da cuenta un comunicado de la Alcaldía Indígena de Santa Lucía Utatlán, del mismo 30 de mayo, en el que “lamenta las decisiones unilaterales” tomadas por Giammattei, con las cuales, dice, “viola flagrantemente nuestros derechos reconocidos tanto en la normativa interna como en la normativa internacional”.³

3. Municipalidad Indígena, Santa Lucía Utatlán, Sololá. Comunicado No. 2. De fecha 30 de mayo de 2020.

Si bien los acontecimientos en esa región del occidente del país son los más sobresalientes, por el contexto descrito, no son los únicos. Incidentes con características diversas –pero que denotan la existencia de una pradera seca susceptible de incendiarse– ocurrieron durante la quincena en Malacatán, San Marcos, y en San Ildefonso Ixtahuacán, Huehuetenango. El denominador común en ambos municipios es la resistencia de los pobladores a acatar las disposiciones de orden sanitario, las cuales –cabe reiterarlo– aluden a un estrés social propenso a diversas formas de desborde de la gobernabilidad.

A su modo, con un contenido de clase distinto y con un alto grado de anclaje ideológico conservador, esa propensión desestabilizadora se puso de manifiesto también en una peculiar “manifestación” motorizada realizada el jueves 28 de mayo en la ciudad de Guatemala. A ella acudieron, principalmente, personas de ostensible condición económica desahogada

y connotados activistas de corrientes “libertarias”, varios de los cuales también promovieron la denuncia de un “fraude electoral”, luego de los comicios generales de 2019.⁴

Si bien la referida protesta tuvo un ostensible sesgo antigubernamental y cabe agregarla a los signos de una frágil gobernabilidad, resultaría precipitado deducir de ahí que hay un sisma irreparable en las filas conservadoras –en las cuales tienen un lugar propio el partido oficial Vamos y el mismo Giammattei. Más bien, cabe sospechar una suerte de “compadre hablado” que resulte funcional a la poco disimulada orientación pro empresarial del gobierno, que en la coyuntura de la epidemia tiende a favorecer la continuidad –de hecho– de ciertas actividades económicas. Tal es el caso, por ejemplo, de la permisividad hacia el funcionamiento de empresas maquiladoras, algunas de las cuales se convirtieron en focos de contagio.

4. Sobre los alegatos de fraude electoral realizados desde la extrema derecha del espectro político nacional véase “Complicado cambio de página”, Revista Análisis de la Realidad Nacional edición #165, julio de 2019. Accesible en <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/07/IPN-RD-165-1.pdf>

En resumen, durante la segunda quincena de mayo se hicieron evidentes los síntomas de una complicada (in)governabilidad, frente a los cuales se producen respuestas típicamente represivas – como el estado de sitio en Sololá–, pero también aparecen positivos pasos hacia el establecimiento de canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad.

La reunión que el presidente Giammattei sostuvo el 22 de mayo con personalidades repre-

sentativas de la diversidad social del país, así como la convocatoria que el vicepresidente Guillermo Castillo ha realizado a mesas de trabajo con participación de las “mentes brillantes” de la nación, son signos alentadores de que el país puede encontrar rutas hacia la preservación de la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, la reiterada experiencia histórica de Guatemala confirma que una golondrina no hace verano.

Adrián Chávez G., Magda Tohom
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)



Perspectiva

Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de COVID-19 (Resultados de la tercera medición)

Adrián Chávez G.

Área de Salud y Seguridad Social / IPNUSAC

Magda Velásquez Tohom

Dirección de Investigación, Facultad de Ciencias Médicas / USAC

Dorian E. Ramírez

Aída Barrera Pérez

Centro de Investigaciones de las Ciencias de la Salud

Facultad de Ciencias Médicas / USAC

Resumen

El artículo ofrece los resultados de la tercera medición sobre la disponibilidad de insumos para el lavado de manos y el equipo de protección personal (EPP) que los trabajadores de salud requieren para atender a los pacientes durante la epidemia del COVID-19. La encuesta fue realizada del 11 al 15 de mayo de 2020 y entre sus hallazgos destaca que el porcentaje de trabajadores de salud que dispone de los insumos y el EPP, descendió 5 puntos porcentuales con relación a la segunda medición (efectuada del 13 al 17 de abril de este mismo año). Esto significa que a medida que incrementa la carencia de protección para estos trabajadores, así incrementa el riesgo de contagio, pues en el país están aumentando el número de casos. La carencia de insumos se podría traducir en ausencias laborales y disminución de la capacidad para atender a los pacientes que asisten a los hospitales en busca de ayuda médica. Se corrobora que las instituciones empleadoras, no solo están incumpliendo con su deber de proveer a los trabajadores de los insumos y el EPP y de capacitarlos, sino que están poniendo en riesgo la salud física y financiera de los trabajadores de salud.

Palabras clave

Riesgo profesional, COVID-19, trabajadores de salud, carencia de insumos.

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

Abstract

The article provides the results of the third measurement on the availability of supplies for handwashing and personal protective equipment (PPE) that health workers require to care for patients during the COVID-19 epidemic. The survey was carried out from May 11 to 15, 2020 and among its findings highlights that the percentage of health workers who have the supplies and the PPE, decreased 5 percentage points in relation to the second measurement (carried out from 13 to 17 of April of this year). This means that as the lack of protection for these workers increases, so does the risk of contagion, since the number of cases in the country is increasing. The lack of supplies could translate into absences from work and decreased ability to care for patients who attend hospitals for medical help. It is corroborated that the employing institutions are not only failing in their duty to provide the workers with the inputs and the PPE and to train them, but they are putting the physical and financial health of the health workers at risk.

Keywords

Professional risk, COVID-19, health workers, lack of inputs.

PRESENTACIÓN

Esta encuesta tiene por objetivo valorar periódicamente la disponibilidad de insumos para el lavado de manos y el equipo de protección personal (EPP) que los trabajadores de salud requieren para atender a los pacientes durante la epidemia del COVID-19.

Los resultados de la primera medición reflejaron la situación de la disponibilidad encontrada en el periodo comprendido del 03 al 06 de abril, la cual fue publicada en la edición número 182 de la versión digital de la Revista Análisis de la Realidad Nacional disponible en: <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/04/IPN-RD-182-1.pdf>

Los resultados de la segunda medición reflejaron la situación de la disponibilidad encontrada en el periodo comprendido del 13 al 17 de abril, la cual fue publicada en la edición número 183 de la versión digital de la Revista de Análisis de la Realidad Nacional disponible en: <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/05/IPN-RD-183.pdf>

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

Los primeros resultados evidenciaron que, en ese momento, la mayor cantidad de trabajadores encuestados no disponía de los insumos y el equipo requerido para desarrollar en forma segura sus actividades. La situación es similar en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y menos marcada en el sector privado. Sin embargo, en los tres tipos de instituciones se evidencia, paradójicamente, que los trabajadores de salud que tienen potencialmente mayor exposición al virus, son los que menos disponibilidad de EPP reportan. Los resultados de la segunda encuesta reflejaron que la problemática no había variado dos semanas después.

La Universidad de San Carlos de Guatemala sigue cumpliendo con su deber constitucional y demostrando su compromiso con la población más necesitada y en asociación con el Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala y al Colegio de Profesionales de Enfermería de Guatemala, presenta los resultados de esta tercera medición de la Encuesta de disponibilidad de insumos y EPP para trabajadores del sistema de salud frente al brote de COVID-19.

Esta medición se llevó a cabo del 11 al 15 de mayo 2020, con el objetivo de conocer la situación actual que afrontan los trabajadores del sistema nacional de salud y proporcionar a las autoridades del MSPAS, el IGSS y los colegios profesionales interesados un insumo de apoyo que oriente la toma de decisiones oportunas y útiles, para la implementación de mejoras en la adquisición, distribución y utilización de insumos y EPP y con ello garantizar el bienestar de los trabajadores de salud que constituyen la primera línea de defensa contra la pandemia.

Métodos

Los métodos utilizados se describen en el primer informe disponible en: <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/04/IPN-RD-182-1.pdf>. Los análisis no se basan en una muestra probabilística.

El informe de la tercera medición es un análisis exploratorio descriptivo de la disponibilidad de insumos y EPP para los trabajadores de salud; no pretende, por el momento, elaborar una discusión explicativa ni causal.

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

Resultados

Durante la tercera medición se contó con la respuesta de 872 trabajadores de salud, de ellos 3 no estuvieron de acuerdo con participar, 27 no estaban vinculados a la atención directa del paciente y 39 declararon no ejecutar actividades que involucraran exposición a pacientes con sospecha o

confirmación de infección por SARS-Cov-2, por lo que fueron analizadas las respuestas de 803 trabajadores de salud.

La Tabla 1 muestra que la mayoría de participantes labora en el departamento de Guatemala y que por tercera vez consecutiva, hubo participantes de todos los departamentos de la República.

Tabla 1. Distribución de participantes, según departamento e institución (n, %).

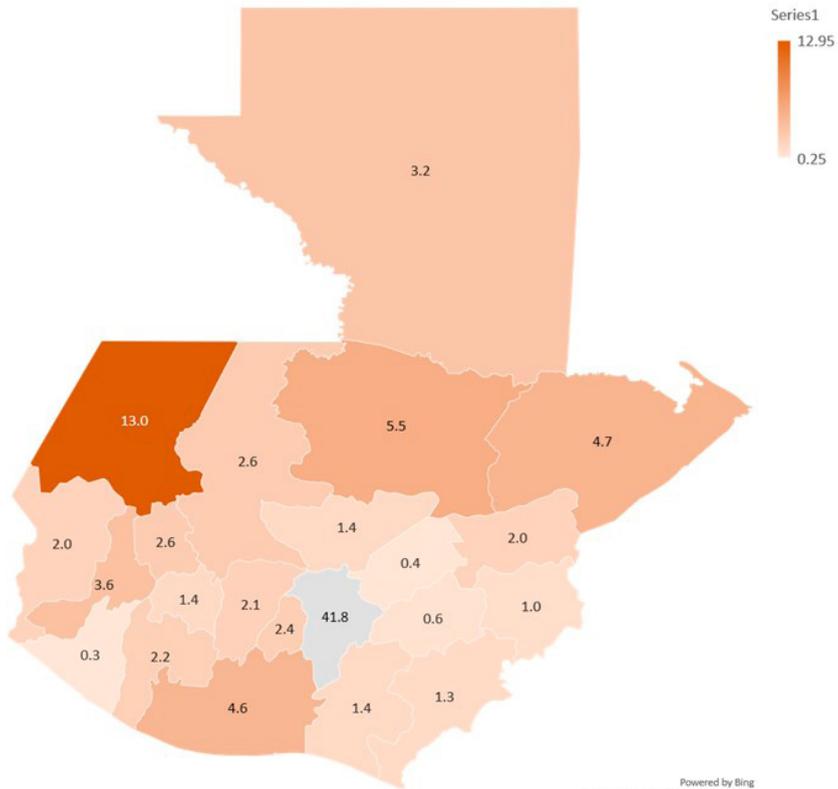
	IGSS		MSPAS		Privado		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
País	120	100.0	495	100.0	188	100.0	803	100.0
Guatemala	84	70.0	126	25.5	126	67.0	336	41.8
Huehuetenango	0	0.0	99	20.0	5	2.7	104	13.0
Alta Verapaz	7	5.8	29	5.9	8	4.3	44	5.5
Izabal	4	3.3	30	6.1	4	2.1	38	4.7
Escuintla	7	5.8	20	4.0	10	5.3	37	4.6
Quetzaltenango	5	4.2	17	3.4	7	3.7	29	3.6
Petén	0	0.0	25	5.1	1	0.5	26	3.2
Quiché	1	0.8	16	3.2	4	2.1	21	2.6
Totonicapán	0	0.0	20	4.0	1	0.5	21	2.6
Sacatepéquez	0	0.0	16	3.2	3	1.6	19	2.4
Suchitepéquez	3	2.5	13	2.6	2	1.1	18	2.2
Chimaltenango	3	2.5	11	2.2	3	1.6	17	2.1
San Marcos	1	0.8	13	2.6	2	1.1	16	2.0
Zacapa	0	0.0	14	2.8	2	1.1	16	2.0
Baja Verapaz	0	0.0	11	2.2	0	0.0	11	1.4
Santa Rosa	2	1.7	8	1.6	1	0.5	11	1.4
Sololá	1	0.8	6	1.2	4	2.1	11	1.4
Jutiapa	0	0.0	9	1.8	1	0.5	10	1.3
Chiquimula	1	0.8	6	1.2	1	0.5	8	1.0
Jalapa	1	0.8	3	0.6	1	0.5	5	0.6
El Progreso	0	0.0	2	0.4	1	0.5	3	0.4
Retalhuleu	0	0.0	1	0.2	1	0.5	2	0.3

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

En esta oportunidad disminuyó el número de participantes en relación con las anteriores encuestas. Se obtuvo un total inicial de 872 respuestas al cuestionario, pero se excluyeron 69. Finalmente

se analizaron 803 respuestas. En la tabla 1 se observa que en los departamentos de Jalapa, El Progreso y Retalhuleu, la participación fue bastante reducida.

Gráfica 1. Distribución de los participantes, según el departamento donde laboran (%)

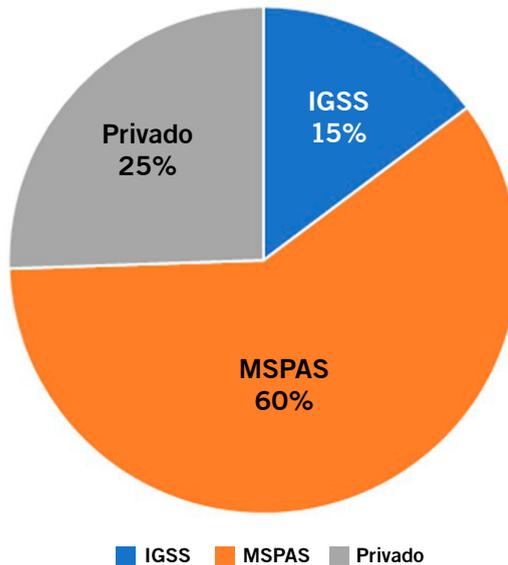


Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

Los departamentos en donde se ubica al mayor número de participantes fueron Guatemala, Huehuetenango, Alta Verapaz, Izabal y Escuintla. A diferencia de las

encuestas anteriores, en esta hubo menor participación del personal de salud de Quetzaltenango (Gráfica 1).

Gráfica 2. Distribución de participantes según institución de salud donde trabaja la mayor cantidad de tiempo durante una jornada laboral

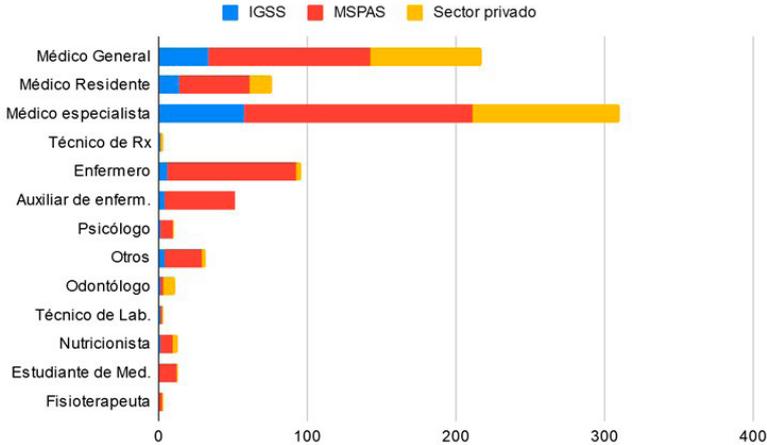


La Gráfica 2 muestra la distribución de los participantes según la institución en la que labora la mayor cantidad de horas al día.

Al igual que en las mediciones anteriores se evidencia que la mayor cantidad de trabajadores de salud que participaron en esta medición trabaja en el MSPAS.

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

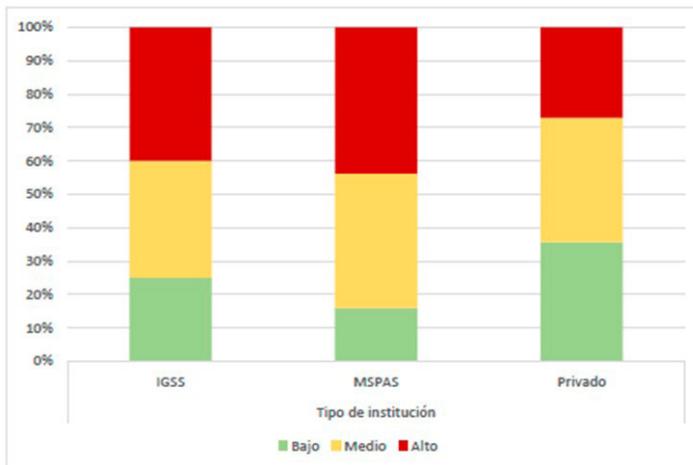
Gráfica 3. Profesión u oficio de los participantes, según institución (n).



Al igual que en las anteriores encuestas, en la Gráfica 3 se observa que el gremio médico fue

el más representado, principalmente médicos especialistas.

Gráfica 4. Exposición a SARS-Cov-2 según grupo de actividades por institución (%).



Adrián Chávez G., Magda Tohom
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)

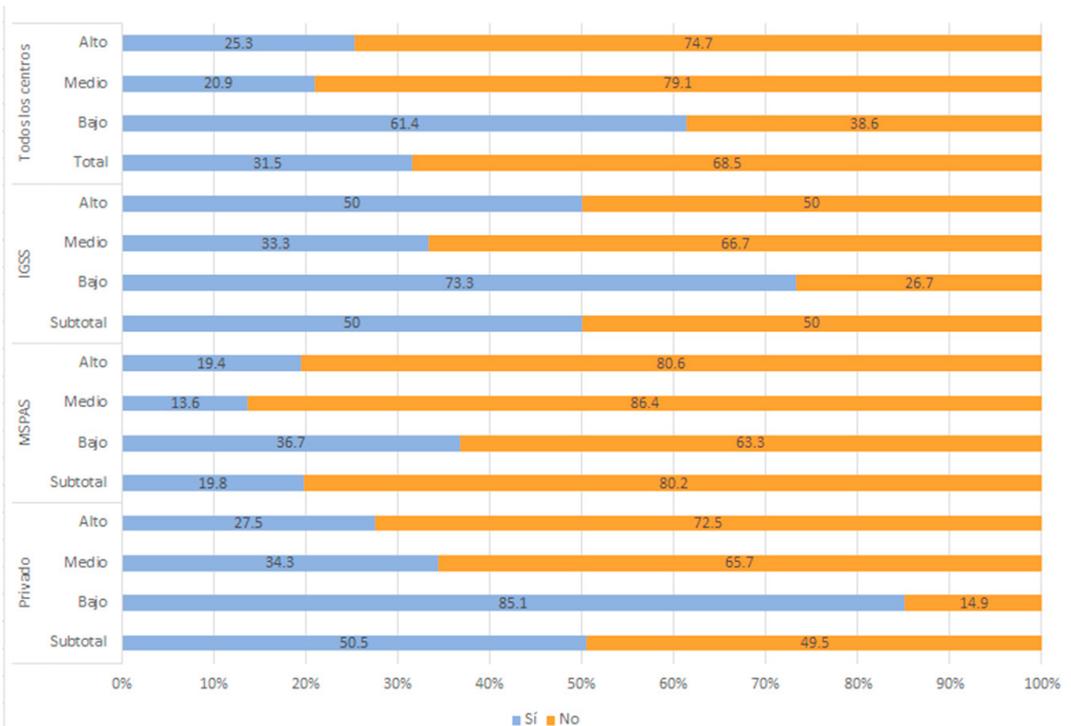
En esta medición se usaron las cuatro categorías de actividades que usa la OMS para definir el tipo de EPP requerido y, dependiendo de las actividades que los participantes reportaron, el nivel de exposición fue clasificado en bajo, medio y alto, a diferencia de las encuestas anteriores, que incluían cuatro niveles.

En la Gráfica 4 se observa que, al igual que en las mediciones

anteriores, los trabajadores del sector privado indicaron el menor nivel de exposición. Los participantes del MSPAS y del IGSS refirieron niveles de exposición medio y alto.

Esta diferencia podría deberse a que la mayoría de trabajadores del MSPAS y el IGSS laboran en el departamento de Guatemala, donde se concentran los servicios de salud de mayor nivel de complejidad.

Gráfica 5. Disponibilidad de insumos y EPP requeridos según nivel de exposición por institución (%)



Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

La Gráfica 5 refleja la proporción de participantes que cuentan o no con el EPP requerido de acuerdo a su nivel de exposición y la institución donde laboran.

Con relación a la segunda medición, a nivel general la proporción de trabajadores que cuenta con los insumos y el EPP bajó de 36.8% a 31.5%.

A nivel institucional, la disponibilidad de insumos y EPP parece haber mejorado para los trabajadores del IGSS, mientras que empeoró para los trabajadores del MSPAS y del sector privado, con una disminución de 7 y 23 puntos porcentuales, respectivamente

Los trabajadores de salud con un nivel de exposición más elevado tienen menor disponibilidad de insumos y EPP. El mismo patrón se

observa en los tres tipos de instituciones.

El 68.5% de los encuestados respondió no disponer de los insumos necesarios para protegerse, de acuerdo con las posibilidades de exposición que implican las actividades que realizan durante la atención de los pacientes.

La tercera medición incorpora dos variables más. Se decidió, por un lado, explorar si los insumos de los que dispone el personal han sido proporcionados por las instituciones o gestionados por el propio trabajador de salud y, por otro lado, si los trabajadores habían sido capacitados en el uso adecuado de los insumos y el EPP, pues es sabido que, si se colocan o se retiran de forma inapropiada, el riesgo de contagio persiste.

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

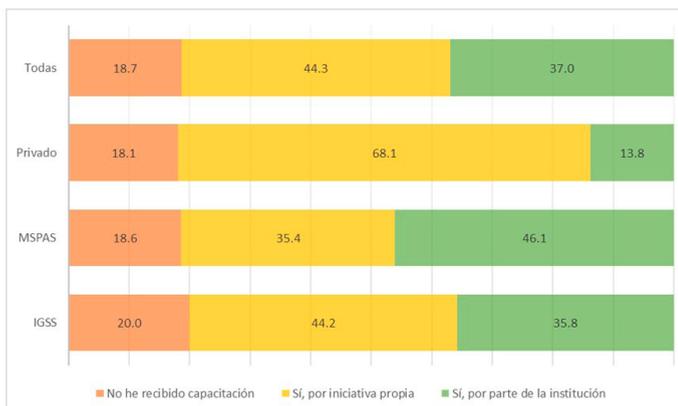
Tabla 2. Fuente que provee los insumos para el lavado de manos y el EPP (n, %)

	Adquirido por gestión propia		Adquirido por ambas fuentes		Proporcionado por la institución	
	n	%	n	%	n	%
Toda la muestra (n = 803)						
IGSS	26	21.67	74	61.67	20	16.67
MSPAS	148	29.9	260	52.53	87	17.58
Privado	72	38.3	77	40.96	39	20.74
Total	246	30.6	411	51.2	146	18.2
Adecuado acceso a EPP (n = 253)						
IGSS	7	11.7	37	61.7	16	26.7
MSPAS	11	11.2	64	65.3	23	23.5
Privado	44	46.3	32	33.7	19	20.0
Subtotal	62	24.5	133	52.6	58	22.9
Inadecuado acceso a EPP (n = 550)						
IGSS	19	31.7	37	61.7	4	6.7
MSPAS	137	34.5	196	49.4	64	16.1
Privado	28	30.1	45	48.4	20	21.5
Subtotal	184	33.5	278	50.6	88	16.0

De acuerdo con la tabla 2, el 51% del EPP ha sido obtenido por ambas vías, esto es, por adquisición propia y proporcionado por la institución donde labora.

Esta distribución permanece constante en cada una de las instituciones y tampoco varía entre quienes evidencian una adecuada disponibilidad de insumos y EPP y quienes no tienen disponibles estos recursos.

Gráfica 6. Capacitación recibida sobre el uso adecuado del EPP, según institución (%)

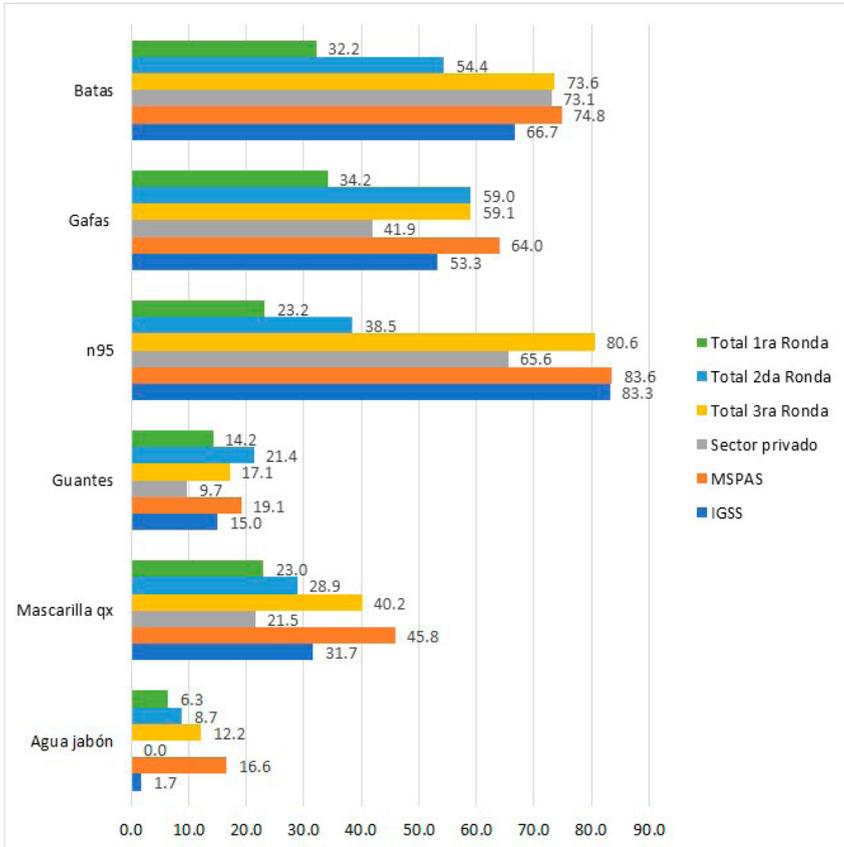


Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

La Gráfica 6 evidencia que el 81% de los trabajadores ha sido capacitado en el uso adecuado de los insumos y el EPP, de estos, solo 44% recibió capacitación institucional. La mayoría de trabajadores

de salud del sector privado gestionó su propia capacitación, mientras que en el MSPAS la mayoría de trabajadores recibió capacitación institucional.

Gráfica 7. Carencia reportada de insumos y EPP, total y por institución (%). En comparación con el total informado en la primera y segunda ronda

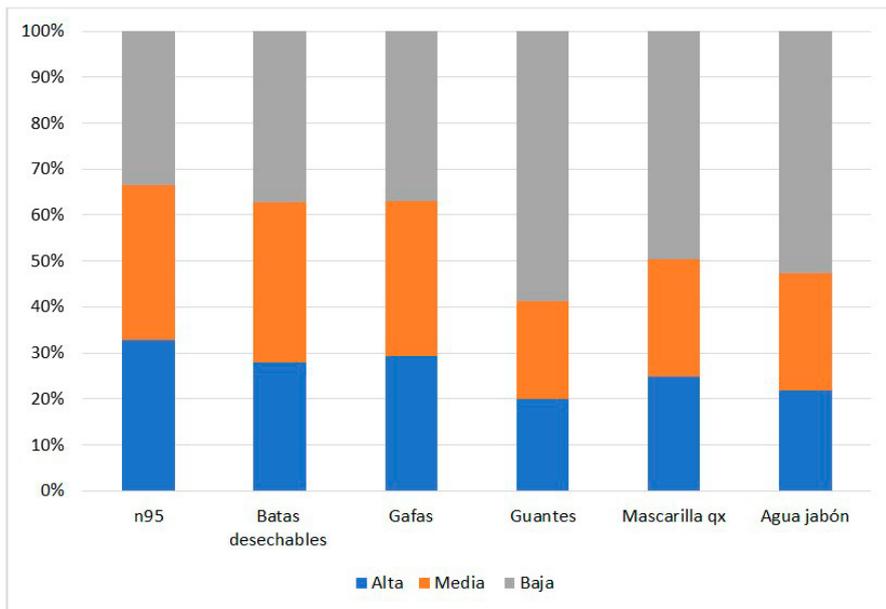


Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

En la Gráfica 7 se muestra el porcentaje específico de la carencia de los diferentes insumos y EPP recomendado por la OMS durante las tres mediciones y en los tres tipos de institución analizadas.

En su orden, los tres productos que más hacen falta son mascarillas N95, batas desechables y gafas protectoras. La falta de disponibilidad de estos tres artículos es creciente, especialmente para el personal que labora en el MSPAS.

Gráfica 8. Ausencia de insumos y EPP, según nivel de exposición. (%)



Como se ha dicho en ocasiones anteriores, todas las actividades de atención a los potenciales pacientes sospechosos o confirmados de COVID-19, exponen al personal de salud al riesgo de contagio. En

la Gráfica 8 se observa que entre los participantes que tienen mayor nivel de exposición al COVID-19, las mascarillas N95 son el EPP que más hace falta. Entre los de nivel de exposición media, los insumos

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

menos disponibles son las batas desechables y las gafas protectoras o caretas; mientras que quienes tienen un nivel de exposición baja, carecen de guantes.

Discusión

En la tercera medición el número de participantes que respondió la encuesta disminuyó. La participación de médicos residentes fue considerablemente menor, por lo que deberá fortalecerse la coordinación interna en la Universidad para promover que respondan la encuesta. El comportamiento de la distribución geográfica se ha mantenido similar, aunque destaca la alta participación de trabajadores de salud del departamento de Huehuetenango, y la menor participación de Quetzaltenango.

La disponibilidad de insumos sigue en constante descenso considerando que la proporción de trabajadores que cuentan con los insumos y el EPP bajó de 39.9 en la primera medición, a 36.8 en la segunda y 31.5 en la tercera. Aunque la situación en el IGSS parece haber mejorado,

preocupa que en el MSPAS y en el sector privado la disponibilidad de insumos tiende a disminuir.

La carencia de insumos (batas, N95 y protectores oculares como gafas o caretas) se agudiza y los trabajadores de mayor nivel de exposición siguen siendo los más afectados.

Mientras el Gobierno de la República sigue afirmando que cuenta con un amplio stock de insumos y EPP disponibles para los trabajadores de los llamados hospitales COVID, es el personal que labora en el MSPAS el que evidencia mayores carencias.

Cabe destacar que durante la fase de mitigación, la mayoría de los casos positivos son comunitarios y dejaron de tener un nexo epidemiológico con los casos importados que se reportaban al inicio de la epidemia. Por tanto, es inaceptable seguir pensando que los únicos trabajadores de salud que están expuestos a COVID-19, son los que laboran en los "hospitales COVID".

A 67 días del apareamiento del primer caso positivo en Guatemala, el país se encuentra en medio de una escalada de casos. Por tanto, todos los trabajadores de salud, independientemente que laboren en un hospital o un puesto de salud, están expuestos a atender un paciente COVID-19 positivo

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

y en peligro de ser contagiados, al no contar con el equipo de protección personal adecuado.

Las instituciones tienen el deber de brindar los insumos y el EPP y capacitar a los trabajadores en el uso adecuado de los mismos, para garantizar su seguridad y bienestar. Pese a esto, un importante porcentaje de encuestados refiere que han tenido que comprar su propio equipo y capacitarse por sus propios medios. El personal de salud que realiza las tareas de mayor exposición sigue siendo el que más carece de los insumos y EPP necesario.

Conclusiones

En la tercera medición participaron 872 trabajadores de salud y la muestra total fue de 803. La mayor cantidad de participantes labora en el departamento de Guatemala y, al igual que en las dos mediciones anteriores, se contó con la participación de personal de todos los departamentos de la República.

La mayor cantidad de participantes labora dentro de la red de servicios del MSPAS y son médicos generales, especialistas y residentes. Los trabajadores del sector público (MSPAS e IGSS) tienen un potencial nivel

de exposición alta, en contraste, la mayoría de trabajadores del sector privado presenta un nivel de exposición bajo.

En general, el porcentaje de trabajadores de salud que dispone de los insumos y el EPP, descendió 5 puntos porcentuales con relación a la segunda medición, pasando del 37 a 32%, lo que significa que a medida que incrementa la carencia de protección para estos trabajadores, incrementa el riesgo de contagio, puesto que, según las estadísticas nacionales, el número de casos nuevos va en ascenso. En términos operativos, este 69% de trabajadores de salud que no cuenta con los insumos y el EPP requeridos para la atención de pacientes con COVID-19, se podría convertir en ausencias laborales y disminución de la capacidad para atender a los pacientes que asisten a los hospitales en busca de ayuda médica.

Aunque la situación de los trabajadores del IGSS parece haber mejorado, preocupa el hecho de que la problemática se está agudizando en el MSPAS y en el sector privado. Se comprende que a medida que incrementa el número de casos confirmados para COVID-19, los insumos y el EPP se consuman más

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

rápidamente; sin embargo, la salud y la vida del personal de salud son valiosas y deben ser protegidas con compromiso por el gobierno. Habrá que hacer revisiones internas en las instituciones para programar las compras y el aprovisionamiento de recursos con un sentido de equidad, es decir, designar más hacia dónde más se necesite.

El otro fenómeno que se repite en los tres tipos de instituciones (incluyendo a las del sector privado) es que los trabajadores que tienen riesgo alto y medio de exposición al SARS-Cov-2 son los que tienen porcentualmente menor disponibilidad de insumos y EPP, quizás porque son los insumos que más se consumen o porque son los más difíciles de obtener, pero esa carencia es la que mayor riesgo provoca para el sistema de salud y sus trabajadores.

La falta de disponibilidad de todo el EPP va en aumento, especialmente la carencia de mascarillas o respiradores N95, batas descartables y protectores oculares. Las instituciones, no solo están incumpliendo con su deber de proveer a los trabajadores de los

insumos y el EPP y de capacitarlos, sino que están poniendo en riesgo la salud física y financiera de los trabajadores de salud.

Recomendaciones

Se hace un atento llamado a las más altas autoridades del gobierno de la República, del MSPAS, el IGSS y el sector privado, a realizar las gestiones necesarias para garantizar la disponibilidad de insumos y EPP requeridos por los trabajadores de salud.

Ante la crisis, se recomienda determinar el nivel de exposición real de cada trabajador de salud de acuerdo a las actividades que realizan, garantizando que cada trabajador tenga el equipo requerido de acuerdo con los riesgos a los que se encuentran expuestos.

Las autoridades gubernamentales deben abandonar la idea de que solamente el personal de los denominados hospitales COVID son los únicos trabajadores que están en riesgo y preocuparse por garantizar el uso adecuado de los recursos financieros que garantice que TODOS los trabajadores

Adrián Chávez G., Magda Tohom ◀ Disponibilidad de insumos y equipo de protección personal para trabajadores del sistema de salud frente al brote de covid-19 (Resultados de la tercera medición)
Dorian E. Ramírez, Aída Barrera Pérez

de salud pública en hospitales, centros y puestos de salud vinculados a la atención directa de los pacientes, cuenten con los insumos necesarios para no poner en riesgo su salud y su vida.

Pese a la mejora, el IGSS debe asegurar que el 100% de sus

trabajadores cuente con los insumos y el EPP requerido de acuerdo a su nivel de exposición.

Se recomienda a las empresas privadas que contratan personal de salud, que se aseguren de brindarles la protección necesaria a sus trabajadores.

Es importante que el Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala se pronuncie en favor de sus colegiados, tanto del sector público como privado, para que las instituciones que los contratan les brinden los insumos y el EPP necesario.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**



Perspectiva

Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

M.A. Ronald Solís Zea

Comisión Permanente del Consejo Superior Universitario para el seguimiento de la Política Universitaria para la Atención de las Personas con Discapacidad / USAC

Resumen

El ensayo se centra en cómo hacer aplicable el Decreto 13-2020, Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19, del Congreso de la República de Guatemala, de suerte que pueda beneficiar a las personas y las familias con al menos uno de sus miembros con alguna discapacidad. Revisa los enfoques aplicables desde una perspectiva de derechos humanos, partiendo de la normativa y criterios internacionales aplicables para la protección de las personas con discapacidad. Explora cuáles regiones de Guatemala deberían priorizarse y hace una propuesta concreta de criterios de evaluación de personas y familias que podrían ser beneficiarias.

Palabras clave

Derechos humanos, personas con discapacidad, pobreza, prioridades

Abstract

The essay focuses on how to make Decree 13-2020, Economic Rescue Law, applicable to Families for the Effects caused by COVID-19, of the Congress of the Republic of Guatemala, so that it can benefit individuals and families with at least one of its members with a disability. Reviews the applicable approaches from a human rights perspective, based on the applicable international regulations and criteria for the protection of people with disabilities. It explores which regions of Guatemala should be prioritized and makes a concrete proposal of evaluation criteria for individuals and families that could be beneficiaries.

Keywords

Human rights, People with disabilities, poverty, priorities.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

1. Introducción

Esta propuesta tiene por propósito construir algunos criterios para implementar la Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19, en la población de personas con discapacidad, teniendo como unidad de análisis hogares, que es lo que determina la referida legislación. Esta se hace en base a la escasa información demográfica en materia de discapacidad que hay en el país. La idea es identificar, dónde y a quiénes se debieran de entregar estas medidas de compensación social.

Está claro que no se puede entregar a todas las personas con discapacidad, a pesar de reconocer que la mayoría de hogares y personas viven en condiciones de mayor desventaja y vulnerabilidad que las personas y hogares donde no hay persona con discapacidad. Razón por la cual se identifican criterios para priorizar esta medida.

Esta propuesta se construye bajo el enfoque de derechos humanos, enfoque diferencial e interseccionalidad, tal cual lo recomiendan los organismos internacionales especializados en esta materia.

2. Síntesis de la ley

El gobierno de Guatemala propuso y el Congreso de la República aprobó el decreto No. 13-2020,

Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19 (Congreso de la República de Guatemala, 2020), la cual tiene por propósito mitigar la crisis económica aplicando medidas de compensación social, con énfasis en la población más vulnerable.

En el capítulo II, Medidas Económicas para atender la Emergencia, Fondo Bono Familiar, describe que se crea el fondo con el objetivo de apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia.

El fondo será ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el cual se constituirá con Q6 mil millones, que se entregará a familias un monto de hasta Q1,000.00.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Refiere que se priorizará a las personas en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas y degenerativas, y las familias con niños o niñas con desnutrición crónica.

Los beneficiarios de esta medida son hogares cuyo consumo eléctrico no supere los 200kw/h mensuales, usando como referencia el mes de febrero del presente año; se excluye a servidores públicos, quienes cuenten con contratos administrativos de prestación de servicios en el sector público y privado y quienes reciban pensiones por jubilación.

El MIDES tendrá la potestad de casos especiales, los cuales no deben exceder del 10% del total de los beneficia/dos.

3. Enfoque que debe guardarse

En atención a lo que recomienda la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre cómo enfrentar la crisis, esta propuesta considera clave el enfoque de

derechos humanos, fundamentado en lo siguiente:

Significa que todas las políticas, estrategias y respuestas estatales tengan como objetivo avanzar en el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población, según lo dispuesto por los tratados interamericanos e internacionales en derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, y en la eliminación de todas las formas de discriminación e intolerancia (Organización de los Estados Americanos, 2020).

En ese sentido, hay que considerar lo estipulado de manera específica en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las personas con Discapacidad, particularmente lo establecido en el artículo 1, numeral 2. Asimismo, lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, específicamente en el Artículo 3, Principios generales; Artículo 4, Obligaciones generales; Artículo 5, Igualdad y no discriminación; Artículo 6, Mujeres con discapacidad; Artículo 7, Niños con discapacidad; Artículo 10,

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Derecho a la vida; Artículo 11, Situaciones de riesgo y Artículo 17, Protección de la integridad personal.

Este enfoque de derechos humanos se complementa con el enfoque diferencial, que propone que para implementar las políticas públicas, los Estados deben fundamentarlas sobre la base de cinco principios, siendo estos:

1. principio de participación libre;
2. principio de responsabilidad;
3. no discriminación;
4. empoderamiento;
5. estándares mínimos de las políticas.

En tal sentido, el tercer enfoque de no discriminación es el que hace énfasis en el tema de enfoque diferencial, el cual es definido de la siguiente forma:

(...) que exige garantizar condiciones de igualdad real mediante la incorporación de lo que se conoce como enfoque diferencial, es decir, de criterios de análisis que

permitan tener en cuenta necesidades y circunstancias específicas por razones de género, edad, grupo étnico, nivel de educación, discapacidad, y cualquier otra variable relevante según el contexto (Valiña, 2006).

El último enfoque a considerar es el de interseccionalidad, que lo explica la OEA, citando a Avtar Brah:

Abordar en las respuestas políticas, de manera simultánea e integral, los efectos complejos, irreducibles, variados y variables que resultan cuando múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia —económica, política, cultural, bio-psico-social, racial, de género, de etnia, identidades y experiencias— se intersectan en contextos históricos específicos, produciendo afectaciones únicas e indivisibles. (Organización de Estados Americanos, 2020)

Es importante, para la implementación de esta ley, considerar estos enfoques, para ser respetuosos de las diferencias, reconocerlas y darle la atención apropiada a cada sector, de tal cuenta que no se atropellen necesidades y que, bajo estos criterios, se prioricen aquellos segmentos de

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

la población que más puedan estar siendo afectados por estas medidas estatales con las cuales se enfrenta el COVID-19.

Aunque la población con discapacidad reúna otras de las características como criterios de inclusión a este beneficio, no sería recomendable metodológica y políticamente invisibilizar estos procesos, sobre todo con la intención de transparentar los procesos y, en las acciones de evaluación, medir el impacto de esta medida en la población con discapacidad.

4. Pertinencia de la propuesta

Esta medida de emergencia propuesta en la ley, para ser implementada para las personas con discapacidad, debe considerar a los hogares, un grupo totalmente pertinente para ser beneficiario, debido a las condiciones de pobreza en la que la mayoría de esta población vive. Esto se fundamenta en los datos que el informe de la Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad 2016 (ENDIS II) refiere:

- Es probable que las personas con discapacidad pertenezcan

al estrato socioeconómico más pobre, en relación a las personas sin discapacidad.

- Hay una probabilidad mayor de que los hogares donde hay una persona con discapacidad pertenezcan al estrato socioeconómico más bajo.
- Era más probable que los adultos con discapacidad fueran analfabetos y menos probable que asistieran a la escuela en algún momento de su vida (CBM, International Center for Evidence in Disability, London School of Hygiene & Tropical Medicine, CONADI, UNICEL, INE, 2016).

Con datos más precisos, el Perfil Sociodemográfico de la Población con Discapacidad en Guatemala del 2005 (ENDIS I), concluía que, *en consecuencia y en principio se puede decir que el 52 por ciento de los hogares con discapacidad son pobres*. Aunque este último dato es de hace casi 15 años, se debe reconocer que hay datos que evidencia que la pobreza en Guatemala aumentó del año 2001 al 2016. De acuerdo con un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

en México y en algunos países de América Central, como Honduras, la proporción se redujo en menos de 7 puntos porcentuales, mientras que Guatemala es el único país donde la pobreza aumentó casi 7 puntos porcentuales, equivalentes a un incremento de 3 millones de personas (...) (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 52)

La población con discapacidad en el país no podría estar exenta de este crecimiento de pobreza, ya que ninguna de las escasas políticas sociales de los gobiernos anteriores han incluido a la población con discapacidad como grupo o sector priorizado (Fondos Sociales, Programas de Cohesión Social, etc.), por lo que es casi impensable que la pobreza disminuyera en este sector y es justificación por la cual, en este contexto, sí lo haga el actual gobierno, para evitar asentarla.

Estos datos no son nada extraños en el Informe Mundial sobre Discapacidad del año 2001, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Banco Mundial, que concretamente señalan que:

...las personas con discapacidad presentan tasas más altas de pobreza que las personas sin discapacidad. En promedio, las personas con discapacidad y las familias con un miembro con discapacidad tienen mayores tasas de privaciones -como inseguridad alimentaria, condiciones deficientes de vivienda, falta de acceso a agua potable y salubridad, y acceso deficiente a atención de salud- y poseen menos bienes que las personas y familias sin una discapacidad

Con el fin de mejorar la asequibilidad de los bienes y servicios para las personas con discapacidad y compensar los costos adicionales asociados a la discapacidad, deberían tenerse en cuenta la ampliación de la cobertura de los seguros sanitarios y sociales -asegurando que las personas pobres y vulnerables con discapacidad se beneficien de redes de protección social orientadas a la pobreza- y la introducción de exenciones de honorarios, tarifas reducidas de transporte y reducciones en los impuestos y aranceles sobre importaciones de productos médicos duraderos

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

y tecnologías auxiliares. (Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, 2011, pág. 12).

De igual manera, un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 2012, refiere sobre la relación de pobreza y discapacidad lo siguiente: “La falta de recursos de los hogares, el costo de los apoyos técnicos y los servicios de cuidado y los obstáculos a la generación de ingresos que enfrentan las personas con discapacidad y aquellos que los cuidan, potencian el impacto negativo de las deficiencias sobre la calidad de vida de los afectados, lo que incluye su empobrecimiento” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 51).

5. Dónde se encuentra esta población

Esta es una de las preguntas centrales para precisar criterios para focalizar la implementación de esta medida de emergencia. Si la ley dispone priorizar a las personas en pobreza, ya quedó claro que la población con discapacidad es una de ella. Ahora ¿dónde ubicarla? Para tal efecto se revisaron los datos de la ENDIS I y II, para determinar en cuál de las regiones del país hay mayor prevalencia de discapacidad, para precisar la orientación de la medida. Los datos de las tablas infra ayudan a ver la situación.

Tabla 1. Comparación de prevalencia de discapacidad por región del país

Región	ENDIS I	ENDIS II	Diferencia
Central	10.5	15.7	+ 5.2
Noreste	14.95	6.1	- 8.8
Noroeste	11.5	14.9	+ 3.4
Sureste	10.9	5.4	-5.5
Suroeste	12.3	10.4	+ 1.9

Fuente: elaboración propia sobre datos de ENDIS I y II

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Como se puede observar, son las regiones Central, Noreste y Sureste del país en donde se concentra la mayor prevalencia de personas con discapacidad. En este análisis comparativo entre la ENDIS I y II, se confirma que, durante el periodo de 11 años, la prevalencia ha aumentado en estas regiones, 5.2%, 3.4% y 1.9%, respectivamente.

Adicionalmente, el Censo Nacional 2018 (CENSO), refiere que los departamentos donde se encuentran personas con discapacidad con al menos una dificultad en función de la distribución total de la población son: Guatemala, con 27.2%; Alta Verapaz, con 7.6%, y Huehuetenango, con 6.3% (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

Si se hiciera el ejercicio en uno de los departamentos más pobres de la región Noreste: Alta Verapaz, sobre el acceso a energía eléctrica y servicios de agua, se obtendrían una correlación entre la prevalencia de discapacidad y falta de acceso a servicios básicos, ambos vinculados a condiciones de pobreza. En Alta Verapaz los hogares que cuentan con energía eléctrica son el 48.9% y en Petén 72.6%. Más específicamente, sobre acceso a energía eléctrica

en Alta Verapaz, los municipios de Santa María Cahabón 24%, Lanquín 13% y Senahú 22.9%. En Petén de los 14 municipios con que cuenta solo cuatro están por encima del 76%; es decir, solo el 38%, el restante 72% cuentan 76% o más de energía eléctrica.

Es decir, se debiera priorizar los departamentos donde la ENDIS II refiere mayor prevalencia de discapacidad y, de manera más específica, aquellos municipios en donde los indicadores de pobreza son alarmantes. Esto va en sentido contrario de como lo dispone la ley, ya que muchos hogares en donde hay personas con discapacidad, no se cuenta con servicio de energía eléctrica y esto podría dejar por fuera a muchos hogares.

6. A quién dirigirlo

La vivencia de la discapacidad no es bloque granítico, a pesar de que en términos generales las condiciones de exclusión son una constante. Sin embargo, la CEPAL matiza de manera importante la interseccionalidad que se da en estas exclusiones y las diferencias que se dan en materia de discapacidad. Dice CEPAL que

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

además de las mujeres, los grupos de población que presentan mayor vulnerabilidad económica y social también arrojan tasas más altas de discapacidad: los adultos mayores, los habitantes de las zonas rurales, los pueblos indígenas y afrodescendientes y las personas con menores ingresos. Estos grupos sufren una mayor incidencia de personas con discapacidad (o de mayor intensidad en la discapacidad) por falta de atención oportuna y por no contar con los recursos o el acceso a los servicios pertinentes (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 51).

Y en el mismo lugar apunta que la “discapacidad visual y la motora son las que menos impacto negativo tienen en el acceso a la educación y el empleo, mientras que las personas con deficiencias cognitivas y mentales o con poca capacidad de autocuidado son las que encuentran más obstáculos para integrarse a la actividad económica y social” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 51).

A este análisis hay que sumarle la situación de los hogares con algún miembro con una o más discapacidades. El CENSO identificó que, de un total de 3 millones 275 mil 931 hogares censados, el 29.7% reportó tener una persona con discapacidad, esto representa 971 mil 692 hogares.

Tabla 2. Porcentaje y hogares donde por lo menos hay un miembro con discapacidad

	1 discapacidad	2 discapacidades	3 discapacidades	4 discapacidades o +
Porcentaje	65.7	16.7	8.1	9.5
Personas	925,369	235,208	114,188	133,971

Fuente: elaboración propia sobre datos de Censo Poblacional 2018

El CENSO reporta también el número de personas con alguna discapacidad: del total de la población, un millón 408 mil 736 tienen al menos una discapacidad.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Tabla 3. Porcentaje y personas con al menos una discapacidad

	1 discapacidad	2 discapacidades	3 discapacidades	4 discapacidades o +
Porcentaje	65.7	16.7	8.1	9.5
Personas	925,369	235,208	114,188	133,971

Fuente: elaboración propia sobre datos de Censo Poblacional 2018

La diferencia entre hogares y personas se explica en términos de que hay hogares en donde hay más de una persona con discapacidad y en ellos hay más personas con más de una discapacidad.

Otro criterio importante a considerar es que las personas con discapacidad sean jefes de hogares. Aunque alrededor de este dato hay poca evidencia estadística, hay argumentos que sostienen el mismo.

Según los resultados de la ENDIS, en el nivel nacional, la tercera parte de las personas con discapacidad (32.5%) tienen la responsabilidad de dirigir y sostener el hogar en el que residen.

Estos jefes de hogar, no solo tienen la responsabilidad de las personas con discapacidad sino en la mayor parte de los casos, del sostenimiento de todos los miembros del

hogar (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005, pág. 35).

Aquí habrá que agregar un matiz más y es el siguiente:

Es preocupante ver que más de la mitad de los jefes de hogar que son personas con discapacidad, estén desempleados, porque además de sobrellevar la discapacidad, una buena cantidad de personas no tiene acceso al trabajo y por lo mismo a los ingresos que demanda la satisfacción de las necesidades de los miembros del hogar, especialmente la de aquéllos que, al igual que el jefe, padecen discapacidad y por lo mismo requieren de asistencia especializada en forma periódica.

En el área rural, el 56 por ciento de los jefes de hogar están ocupados y en el área urbana sólo el 43 por ciento

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

lo está; esto significa que el desempleo es mayor en un 13 por ciento de los jefes de hogar en el área urbana; (...) (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005, pág. 36).

De esto se puede concluir que son los hogares de la región Noreste donde debiera priorizarse la implementación de esta medida, particularmente en aquellos municipios más pobres, y para ello podría utilizarse como criterio la falta de acceso a agua potable y energía eléctrica.

Dentro de estos hogares aquellos en los cuales exista más de una persona con discapacidad o con más de una discapacidad, particularmente si se tuviera discapacidad múltiple y/o deficiencias cognitivas y mentales, o poca capacidad de autocuidado.

Asimismo, hogares en donde las personas con discapacidad sean jefes de los mismos y sobre todo si fueran mujeres.

7. Cómo identificar

Considerando que la actual institución de la discapacidad en el país no presentó ninguna propuesta, fundamentada en

criterios que permitan transparentar y hacer pertinente identificar a la población con discapacidad, se asume que tampoco tienen un directorio de organizaciones de personas con discapacidad, para la identificación de personas con discapacidad.

Se propone que sea el MIDES quien levante esta información, con el acompañamiento de la sociedad civil para que se identifiquen a las organizaciones que pueden mediar este trabajo.

8. Conclusiones

Los criterios propuestos e identificados para que hogares se beneficien de esta media de compensación son los siguientes:

1. Hogares del país que estén ubicados en las regiones de mayor prevalencia de discapacidad en el país, particularmente en los municipios con mayor índice de pobreza. Prioritariamente, la región Noreste y los municipios más pobres de los departamentos respectivos.
2. Hogares en donde exista más de una persona con discapacidad y/o que esta persona tenga

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

más de una discapacidad. Prioritariamente, si la persona tiene discapacidad cognitiva y mentales o con poca capacidad de autocuidado.

3. Hogares donde la persona con discapacidad sea jefe de hogar. Prioritariamente, si quien juega este rol es mujer y madre soltera.

9. Escenarios

1. Identificar a los hogares que cumplan con el requisito de no consumir más de 200kw/h, dejando por fuera a muchos hogares donde viva una persona con discapacidad y no atendiendo a los pobres del sector.

2. Utilizar los criterios antes definidos, priorizando hogares de la región Noroeste y los municipios más pobres, discapacidad cognitiva y mentales o con poca capacidad de autocuidado y donde sea mujer y madre soltera la responsable del hogar. Este sería el ideal de cara a tener criterios técnicos en su elaboración.

3. Priorizar los criterios 2 y 3, y por estratos definir un número de hogares por región a ser beneficiados. Este podría dejar por fuera a población más pobre del país.

4. Mantener todos los criterios, estableciendo una rúbrica para entregar esta medida en función de los hogares que reúna el mayor número de los criterios en función de la siguiente tabla.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Tabla 4. Evaluación de hogares en función de criterios

Criterios	Regiones	Calificación	Municipios + pobres
Criterio 1	Noroeste	5	3 puntos adicionales si el hogar está en uno de los municipios más pobres del departamento
	Noreste	4	
	Central	3	
	Sureste	2	
	Suroeste	1	
Criterio 2	Discapacidad cognitiva y mentales o con poca capacidad de autocuidado	3	
	Discapacidad múltiple	2	
	Una discapacidad	1	
Criterio 3	Madre con discapacidad responsable de hogar y soltera	3	
	Madre responsable de hogar	2	
	Padre responsable de hogar	1	
Total, máximo		14	

Fuente: elaboración propia

Referencias bibliográficas

- CBM, International Center for Evidence in Disability, London School of Hygiene & Tropical Medicine, CONADI, UNICEL, INE (2016) *Informe de la II Encuesta Nacional de Discapacidad en Guatemala*. Guatemala: s/e.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012) *Panorama Social en América Latina 2012*. s/c: s/e.
- Congreso de la República de Guatemala (3 de abril de 2020). Decreto 13-2020, Ley de Rescate Económico a las Familias por los efectos causados por el Covid-19.
- Instituto Nacional de Estadística (10 de 4 de 2020) <https://www.censo-poblacion.gt/>. Obtenido de <https://www.censopoblacion.gt/calor>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2005) *Perfil Sociodemográfico de la Población con Discapacidad en Guatemala*. Guatemala: INE.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

- Organización de los Estados Americanos (2020) *Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el Covid-19 en las Américas*. Obtenido de <https://reliefweb.int/report/world/gu-pr-ctica-de-respuestas-inclusivas-y-con-enfoque-de-derechos-ante-el-covid-19-en-las>
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial (2011) *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Accesible en https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (S/f.) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York: Phoenix Desing Art.
- Valiña, L. (2006) Discurso con motivo de la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos. Bogotá: Oficina de la Representación del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Colombia. Accesible en <https://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0692.pdf>

María del Carmen Tánchez ◀ Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19



Perspectiva

Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19

María del Carmen Tánchez Villagrán¹
Instituto Universitario de la Mujer / USAC

Resumen

El recorrido histórico de la humanidad ha estado marcado por la violencia contra las mujeres, como una de las más grandes pandemias en la esfera sociopolítica mundial, de la que no está exenta Guatemala. Las manifestaciones que se producen continuamente, simbolizan sin duda implicaciones de poder que trascienden la frontera público-privada, posicionando a una de las partes implicadas en una relación que persigue el mantenimiento de un poder ancestral, adjudicado a los seres humanos nacidos hombres. Resulta fundamental, por lo tanto, dar pasos adelante y deconstruir acciones desfavorables para una parte de la población, colocada en situación de vulnerabilidad extrema, expuesta a los agresores que no desaprovechan las oportunidades de soledad, con su potencial víctima para agredirla.

Palabras clave

Patriarcado, deconstruir, vulnerabilidad, pandemia

Abstract

The historical journey of humanity has marked violence against women, as one of the greatest pandemics in the world socio-political sphere, from which Guatemala is not exempt. The demonstrations that occur continuously, without a doubt symbolize power implications that they transcend the public-private border, positioning one of the parties involved in a relationship that seeks to maintain an ancestral power assigned to human beings, born men. Therefore, it is essential to take steps forward and deconstruct unfavorable actions, for a part of the population, placed in a situation of extreme vulnerability, which is exposed to aggressors who do not miss out on opportunities for loneliness, with their potential victims to attack them.

Keywords

Patriarchy, deconstruct, vulnerability, pandemic

1. Guatemalteca, Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Investigadora con especialidad en enfoque de género en IUMUSAC, de 2011 a la fecha.

Introducción

Este artículo surge a partir de la articulación de algunas ideas sobre una de las más significativas problemáticas sociales en Guatemala, que motiva la reflexión sobre la convivencia humana en el escenario público y privado, por su continuidad en el tiempo y alcance a niveles de desequilibrio social y humano.

Una de esas ideas es que, cuando existe un nivel de consciencia de la problemática, se genera la voluntad de lograr puntos de encuentro, dirimiendo diferencias en lo que se refiere a la violencia indiscriminada hacia las mujeres, quienes son consideradas como parte de la población que vive un continuum de violencia, desde la invasión de fuerzas extranjeras en nuestro territorio, al que llamamos Patria.

Se vislumbran muchas posibilidades positivas para la erradicación de la violencia contra las mujeres, por lo que es transcendental que se cumplan los compromisos internacionales, signados por el Estado de Guatemala. Cumplimiento que resultaría motivador para el 51% de la población guatemalteca, que anhela la construcción de espacios en armonía, libres de violencia y generadores de una inspiradora confianza, que prometa escenarios

de desagravio e inicio de la convivencia pacífica, con respeto y superación del flagelo humano vivido.

La doble violencia

Ante la expansión del COVID-19 a nivel global, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ha llevado a cabo el monitoreo de la violencia contra las mujeres durante el aislamiento social, con el propósito de identificar si se han adoptado medidas conjuntas, coordinadas y/o innovaciones en los mecanismos estatales, con el mismo interés puesto en la recuperación del sector económicamente poderoso guatemalteco. Se hace referencia al plan de contingencia gubernamental, que prioriza los esfuerzos nacionales para mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia, con vistas a definir las acciones que

permitirán la pronta recuperación económica y social del país.

En el monitoreo de redes sociales y medios virtuales, televisivos y escritos de comunicación, sobre la evolución del contagio, nuevos casos positivos y las medidas adoptadas como respuesta ante la pandemia, se destaca el aumento de la violencia de género e intrafamiliar. En muchos casos esa violencia ha llegado a sus últimas consecuencias, con la ejecución de femicidios que se están llevando a cabo en la esfera privada durante las horas del toque de queda gubernamental, hechos en los que se concreta lo que el Convenio de Estambul (Consejo de Europa, 2011) tipifica como la violencia doble, la de género y la doméstica.

Resulta importante mencionar que en el marco del ámbito público se llevan a cabo pactos, establecidos entre hombres, realizando concesiones mutuas que, invariablemente, han resguardado sus posiciones personales privilegiadas y el mantenimiento del statu quo, por ser *hombres con poder*.

Las mujeres viven la consternación de la pandemia, realizan labores domésticas interminables, en muchos casos como jefas de hogar que además deben realizar el

cuidado de sus familiares; cuando han sido violentadas físicamente y obligadas a callar, cuando necesitan realizar denuncias, por lo cual resulta evidente que los instrumentos construidos para el efecto, como aplicaciones virtuales diseñadas para denunciar, en muchas ocasiones no resultan eficaces.

La violencia contra las mujeres no se considera total en las actualizaciones diarias brindadas en cadena nacional del gobierno, dando un tinte jerarquizado excluyente, como en la mayoría de procesos llevados a cabo durante la emergencia nacional, en los que su inclusión como tema prioritario expresaría la propuesta de cambios, inconvenientes al sistema patriarcal, que se niega a ser trastocado.

Como resultado de su invisibilización al más alto nivel, la violencia de género en Guatemala ocasiona un daño a la sociedad porque ha permeado la vida, la dignidad y los derechos humanos, denigrando a seres humanos a quienes persistentemente se denomina como vulnerables, utilizando tácticas de guerra deshumanizadas, premeditadas, infames y en clara ventaja para los agresores, por medio de la manifestación de los

María del Carmen Tánchez ◀ **Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19**

diversos tipos de violencia: física, sexual, psicológica y económica entre otras, que dejan secuelas y daños colaterales de por vida.

En Guatemala las voces feministas y movimientos de mujeres aún se consideran subversivos, como reflejo del machismo imperante, por lo que las formas de silenciarlas han sido variadas, aunque todas represivas, como el despojo de sus cuerpos y territorios, con el único propósito de que las mujeres experimenten el sufrimiento en carne propia y sientan temor, si piensan en iniciar procesos judiciales para denunciar a sus agresores.

Cabe mencionar que la implementación de políticas gubernamentales con enfoque de género, son insuficientes, aunque en el intervalo se avanzó en la creación de organizaciones, mecanismos e instrumentos idóneos cuya única notoriedad, para el patriarcado, es que no tienen ninguna relevancia, contrarrestándolos con la generación de oleadas virtuales desinformativas.

Aunque los avances existentes sean valiosos, muchas veces resultan insuficientes para realizar el acompañamiento oportuno que requiere de la ejecución de

políticas públicas, que los actores guatemaltecos, al más alto nivel, deberían posibilitar, para que sea efectivo el cambio de roles de apatía y se realice el aporte de elementos que nos conduzcan, finalmente, al estado de bienestar que todos y todas merecemos.

Dentro de este contexto, el tiempo no ha podido insertar el pensamiento único, de compromiso y propósito de vida, que desestime la doble moral de los seres humanos, que hacen de su discurso diario su medio de vida, carente de transparencia, y perjudicial porque se ha constituido en uno de los más fuertes obstáculos para el logro del desarrollo socioeconómico y político del país, para todos y todas las guatemaltecas, fortaleciendo las prácticas y costumbres que se han naturalizado en la reproducción de la violencia contra las mujeres, de generación en generación.

Resulta esencial, entonces, que los tomadores de decisión reviertan la actitud indiferente que los ha caracterizado en cuanto a la violencia contra las mujeres. Para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, para el gobierno democrático y de derecho, sigue siendo ineludible la responsabilidad de superar sus limitaciones,

María del Carmen Tánchez ◀ **Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19**

cumplir con sus atribuciones y los compromisos asumidos en el contexto de tratados y convenios signados, como representantes oficiales del Gobierno de Guatemala.

Asimismo, la transformación inaplazable de los índices sociales que tienen como fuente la realidad que se vive actualmente, colmada de violencia en todas sus representaciones, con la instalación del crimen organizado en todas las esferas sociales, crímenes frecuentes y un sistema de justicia que no resuelve al ritmo adecuado. Frente a esto resulta determinante y decisiva la voluntad política, el profesionalismo y la experiencia de los funcionarios públicos.

Es el momento de solidarizarnos como humanidad, en la búsqueda de soluciones, iniciando con la utilización de toda la información adquirida al respecto. Porque no es posible que sólo sea utilizada como plataforma ideal para enquistarse en el poder, sin esforzarse más allá de lo aparente, que sólo denota incoherencia y por la que no se ha logrado implementar una cultura de paz.

Limitantes del *autocuidado* de las mujeres en la emergencia del coronavirus

La primera pandemia del siglo 21, en plena era digital, se articula a la vida de las mujeres, convocando a interpretar en clave política, más allá de lo evidente, para posibilitar el análisis de lo que parece cotidiano y soslaya la información vital sobre la vinculación de la violencia contra las mujeres, igualdad de género, aislamiento social y COVID-19.

En términos generales, existe un reconocimiento global de la importancia de incorporar la igualdad de género en las respuestas a emergencias, desastres y cualquier otro tipo de crisis. Estipula claramente la consideración de la igualdad de género en la reducción del riesgo de desastres, en la preparación para emergencias y las acciones de ayuda humanitaria (ONU, 2015).

Asimismo, como población resulta importante el conocimiento sobre la efectividad en la implemen-

tación de las recomendaciones de autoridades de salud de todo el mundo sobre la pandemia del COVID-19, considerándola como guía para el éxito de contener esta crisis en la que, una vez más, vemos fundamental la participación y el liderazgo de las mujeres en sus espacios de actividad diaria, para la efectiva implementación de las recomendaciones a nivel de Estado.

En este contexto de la reducción de riesgos en la salud se enmarca, entre otros, el *autocuidado*, que se proyecta actualmente como una estrategia para lidiar con el estrés, la ansiedad y el malestar psicológico (Cudris, 2019).

En cuestión de meses, el COVID-19 cambió por completo la vida de millones de personas en todo el mundo. Las medidas de control sanitario como el aislamiento social (preventivo y obligatorio) y la restricción de desplazamientos, necesarias para contener la propagación del virus, deben contemplar las vulnerabilidades y necesidades de género específicas de mujeres y niñas, para no aumentar el riesgo de exponerlas a la violencia, (UNICEF, 2020).

Para muchas víctimas de violencia doméstica, el tiempo

en aislamiento puede agravar los peligros de vivir con un abusador. En Estados Unidos, los tribunales han tomado disposiciones especiales para que las víctimas de abuso mitiguen las consecuencias de la propagación del virus. Algunos jueces hacen audiencias por videoconferencias para evitar demasados retrasos (Wise, Johnson y Mawajdeh, 2020). Sin embargo, advierten estas autoras, “un abusador puede aprovechar una situación ya estresante, para obtener más control”.

Condicionantes

- El postergamiento de las causas que originan la violencia contra las mujeres, que se ha incrementado al día de hoy, en donde se ha llegado al extremo de aprovechar la cercanía con la familia y el aislamiento social, originado por la emergencia que ha provocado el COVID-19, afectando la salud física y mental de las mujeres, básica para su desarrollo como ser humano.
- La violencia contra las mujeres no se incluye en las políticas públicas de emergencia nacional, que se están generando de manera continua por el gobierno de turno.

María del Carmen Tánchez ◀ **Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19**

- El gobierno en su calidad de garante de la Constitución Política de la República de Guatemala, durante la emergencia nacional no promueve la seguridad y el bienestar de las mujeres, ante las repercusiones socioeconómicas de la pandemia, como la violencia dentro del hogar.
- No se están realizando ni ejecutando políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres, ni para la reivindicación de sus derechos, dotándolas de recursos necesarios para hacer frente a la emergencia nacional.
- Existe un fortalecimiento de inequidades que anteceden a la presente pandemia.

En este sentido es importante destacar que la inestabilidad mental, generada por la violencia, no permite el cuidado de la salud, el bienestar y la búsqueda de una mejor calidad de vida, a nivel personal y familiar.

Conclusiones

La voluntad política debe destronar a la doble moral que ha permeado desde tiempos inmemoriales las

estructuras de poder, afectando su desempeño y toma de decisiones, por medio de códigos privados que se reproducen continuamente, llevando al país al lugar donde se encuentra.

Los avances a la fecha parecen insuficientes, si se analizan los indicadores socioeconómicos: inseguridad, incumplimiento de los derechos humanos, reformas legislativas, reforma fiscal, reforma agraria, desmantelamiento de poderes paralelos, plena inclusión de los pueblos indígenas, por mencionar algunos, que deben ser guía principal que oriente las políticas públicas guatemaltecas.

Estas deben corresponder con el propósito no sólo de manifestar contextos realmente democráticos, sino también al empeño de construir un tejido social coherente con el cumplimiento de los derechos humanos y, de ese modo, construir la percepción de credibilidad ciudadana hacia la institucionalidad del Estado, que aún está a la espera de acciones afirmativas.

Además, en la deuda social del Estado para con la población están circunscritas las condiciones de vida incluyentes, según consta en los Acuerdos de Paz y que, en la

María del Carmen Tánchez ◀ **Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19**

vida real, necesitamos como seres humanos con el derecho a soñar con un mundo pleno de respeto, bienestar, igualdad, equidad y que por fin podamos decir que heredaremos un mundo mejor a nuestros descendientes.

La actual coyuntura de crisis humana, socioeconómica y política, plena de violencia, es en gran medida producto de la sociedad que no ha encontrado la forma efectiva de exigir a los servidores públicos, honestidad, respeto, calidad humana y compromiso en las labores que deben realizar, porque los sueldos que devengan no reflejan sus productos, contrastando totalmente con los sueldos de las/os ciudadanas que trabajan todo el día y sólo perciben salarios mínimos, con los que tienen que sobrevivir al lado de sus familias.

Lo anterior es un insulto para la mayoría de la población —que la casta política ha encasillado como “ciudadanos de a pie” —, porque realmente la han vulnerado con el constante saqueo de las arcas nacionales, para pagar su vida al estilo de los ricos y famosos de Hollywood, para lo que contribuimos por medio de nuestros impuestos, lo cual es otro tipo de violencia.

Recomendaciones

Incorporar programas formativos dirigidos a profesionales que atienden a mujeres víctimas de violencia, durante la emergencia provocada por la pandemia del COVID-19.

Realización de programas virtuales formativos, con diferentes módulos, en los que se estudie, entre otros temas, la normativa nacional e internacional en torno a la violencia contra las mujeres, con las siguientes perspectivas o enfoques:

- Equidad de género.
- Pertinencia étnica y multiculturalidad.
- Derechos humanos.
- Violencia contra las mujeres con discapacidad, para acercarse de forma más específica a la realidad y capacidades humanas diferentes.
- Incluir en los procesos formativos la aplicación, durante la pandemia COVID-19, de instrumentos internacionales como el Convenio de Estambul.

María del Carmen Tánchez ◀ **Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19**

- Promover una red de profesionales que facilite el intercambio inmediato de la información de la violencia contra las mujeres y coordinación de acciones de prevención, durante la pandemia del COVID-19.

Referencias bibliográficas

- Cojti, D., Son Chonay, E., y Rodríguez, R. (2007). *Nuevas perspectivas para la construcción del Estado multinacional. Propuestas para superar el incumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Guatemala: Cholsamaj.
- Cortes, L. (2020). "Toda mujer es educada en la ley del agrado, aunque no sea consciente de ello", en *AmecoPress Información para la Igualdad*. Accesible en <https://amecopress.net/Toda-mujer-es-educada-en-la-ley-del-agrado-aunque-no-sea-consciente-de-ello>. Consultada el 28 de abril 2020
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). "CIDH instala su sala de coordinación y respuesta oportuna e integrada a crisis para la pandemia del covid-19". Centro de Medios. Comunicados de prensa. Accesible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/063.asp>. Consultada el 21 de abril de 2020.
- Consejo de Europa. (2011). *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, Convenio de Estambul. Council of Europe Treaty Series - No. 210. Accesible en <https://rm.coe.int/1680462543>
- Cudris, T., Guzmán, M., González, A., Silvera, L., & Bolaño, L. (2019) "Malestar psicológico en víctimas de violencia sexual, intrafamiliar y del conflicto armado". En *Tempus Psicológico*. Universidad de Manizales, Colombia. https://www.researchgate.net/publication/337447584_Malestar_Psicologico_en_victimas_de_violencia_sexual_intrafamiliar_y_del_conflicto_armado. Consultada el 20 de abril 2020
- Magallón, C. (2006). *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Maldonado, M. (2005). "Enfoque de género, Universidad de San Carlos de Guatemala". En *Revista Mujeres y Universidad, Año 1 No. 1*. Guatemala: Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Nasch, M. (2004). *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos*. Madrid: Alianza.

María del Carmen Tánchez ◀ Violencia contra las mujeres en la emergencia producida por el COVID-19

- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, 2015-2030. Nueva York: ONU. Accesible en <https://www.unisdr.org/files/43291spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2020). "Guía Práctica de respuestas inclusivas con enfoque de derechos ante el Covid-19". Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Accesible en http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf. Consultada el 27 de abril de 2020.
- AmecoPress. (2020). "Informe sobre el impacto de la crisis del COVID-19 en las familias monomarentales". En *AmecoPress Información para la Igualdad*. Accesible en <https://amecopress.net/Presenta-un-informe-sobre-el-impacto-de-la-cri-sis-del-COVID19-en-las-familias-monomarentales>. Consultada el 28 de abril 2020.
- UNICEF. (2020). "Víctimas ocultas, alerta violencia niños". Comunicado de Prensa. <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/victimas-ocultas-unicef-alerta-violencia-ninos>. Consultada el 27 de abril de 2020.
- Wise, A., Johnson, E. y Mawajdeh, H. (2020). "Qué significa el COVID-19 en casos de violencia doméstica". En *GUNS & AMERICA*, abril de 2020. Accesible en <https://gunsandamerica.org/story/20/04/06/que-significa-el-covid-19-en-casos-de-violencia-domestica/>. Consultada el 28 de abril de 2020.

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural



Perspectiva

La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala Parte I: El problema estructural

Mario Fernando Castillo Cabrera
Docente universitario Auxiliar II/USAC

Resumen

El artículo tiene como propósito reflexionar sobre los procesos de postulación y nombramiento de integrantes de la Corte Suprema de Justicia y Corte de Apelaciones en Guatemala, a raíz de la exhortativa realizada por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala a promover una reforma constitucional que solucione el problema estructural de vulneración a la independencia judicial, que permiten los actuales métodos de elección. En esta primera parte se realiza una breve aproximación conceptual sobre el derecho de acceso a la justicia y la independencia judicial. Se explica qué es un problema estructural en el Derecho constitucional y cómo reaccionan los tribunales de justicia con la emisión de sentencias atípicas. Se trae a colación distintas declaraciones, informes y estándares internacionales respecto a procesos de selección y nombramientos de magistraturas en el Poder Judicial, fijados por entidades de organizaciones internacionales, vinculantes para el país, para conocer la problemática. Se describe el diseño de los procesos de selección de magistradas y magistrados, bajo qué contexto histórico se crearon y qué reformas se han aplicado en el campo normativo, con la aspiración de mejorar los mismos. Se recopilan los principales problemas denunciados en los procesos de selección de integrantes de Corte Suprema de Justicia y Corte de Apelaciones a partir de la reforma constitucional de 1993, que hicieron notorio su problema estructural en la actualidad.

Palabras clave

Corte Suprema de Justicia, Corte de Apelaciones, Comisiones de postulación, independencia judicial, reforma constitucional

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

Abstract

The purpose of the article is to reflect on the application and appointment processes of members of the Supreme Court of Justice and Court of Appeals in Guatemala as a result of the exhortation made by the Guatemalan Constitutional Court to promote a constitutional reform that solves the structural problem of violation of judicial independence allowed by current election methods. In this first part, a brief conceptual approach is made on the right of access to justice and judicial independence. It is explained that it is a structural problem in constitutional law and how the courts of justice react to them with the issuance of atypical sentences. Various international declarations, reports and standards are brought up regarding selection processes and appointments of magistrates in the Judiciary, established by entities of these international organizations that are binding on the country to learn about the problem. The design of the selection processes for magistrates is described, under what historical context were they created and what reforms have been applied in the regulatory field with the aim of improving them. The main problems denounced in the selection processes of members of the Supreme Court of Justice and the Court of Appeals from the constitutional reform of 1993 are compiled, which made its structural problem known today.

Keywords

Supreme Court of Justice; Court of Appeals; Nomination Commissions; judicial independence; constitutional reform.

Una sentencia atípica

En el proceso de selección de altas magistraturas en el país, iniciado en 2019, la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, Consuelo Porras, acudió a la justicia constitucional con el objeto de impugnar las acciones realizadas por las Comisiones de Postulación, quienes por mandato constitucional son las encargadas de enviar la nómina de candidatos a magistradas y magistrados al Organismo Legislativo de Guatemala, para que proceda a elegir a las personas que ejercerán funciones de alta jerarquía en la administración de justicia.

Lo anterior debido a la investigación en curso por parte de la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FEI) que evidenció

posibles vicios de procedimiento en la elección de funcionarios judiciales. Derivado de esta acción, la Corte de Constitucionalidad

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

(CC), en la resolución final del expediente 1169-2020 de fecha 6 de mayo de 2020, consideró un hecho notorio la existencia de un problema estructural en el actual ordenamiento jurídico para la elección de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y Cortes de Apelaciones (CA), que permite la manipulación de la justicia por sectores con intereses particulares.

Ante esto, por primera vez en la historia de la justicia constitucional guatemalteca, el máximo tribunal constitucional dictó una sentencia atípica que contiene la exhortativa a los poderes del Estado para iniciar un proceso de reforma constitucional, con el propósito de solucionar los constantes vicios de procedimiento en la elección de magistrados en los últimos años, siendo categórico en su siguiente apreciación (CC, 2020):

[...] la normativa que rige actualmente los procesos de selección de magistrados a las altas Cortes del Organismo Judicial no brinda adecuada respuesta a los requerimientos que este proceso debe cumplir, los cuales, como quedó descrito en párrafos precedentes, se encuentran previstos en el texto constitu-

cional y han sido delineados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en especial por la trascendencia que aquel proceso posee dentro de un Estado constitucional de Derecho (p. 53).

Este trabajo académico tiene tres objetivos: el primero, analizar los procesos de selección de magistraturas en Guatemala, los cuales son de rango constitucional, desde la perspectiva de los estándares internacionales en materia de derechos humanos establecidos por entidades pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). El segundo objetivo es recopilar las observaciones de entidades, nacionales e internacionales, sobre los problemas evidenciados en cada proceso de selección de integrantes del poder judicial; y, tercero, a partir de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y observaciones citadas, proveer insumos y propuestas para un necesario proceso de reforma constitucional.

Para un mejor desarrollo de los objetivos que se proponen, este ensayo se dividirá en dos partes. La presente, que hará una aproximación al concepto de

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

problema estructural en el derecho constitucional y las sentencias atípicas como respuesta ante ello por parte de los tribunales constitucionales, citará los diversos estándares internacionales sobre procesos de selección de funcionarios judiciales, traerá a colación el texto original de la Constitución Política de la República de Guatemala sobre estos procesos y su reforma en 1993 y, para finalizar, recogerá los principales vicios denunciados en el contexto de los procedimientos en la historia constitucional reciente.

La segunda parte analizará la redacción del texto constitucional actual, que contiene el proceso de selección de magistradas y magistrados denunciado por contener un problema estructural, se evaluará una propuesta de reforma constitucional que cuenta con dictamen favorable en el Congreso de la República presentada por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), la Asociación de Investigación

y Estudios Sociales (ASIES) y la Universidad Rafael Landívar (URL)² y declaraciones presidenciales al respecto. Como conclusión, se presentarán propuestas y nuevos paradigmas constitucionales, desde la perspectiva del constitucionalismo histórico latinoamericano, para adaptar los procesos de selección de magistradas y magistrados del Poder Judicial a la realidad guatemalteca.

La respuesta del Derecho Constitucional a los problemas estructurales de una sociedad

Este apartado contendrá una breve aproximación conceptual sobre el derecho de acceso a la justicia y la independencia judicial. Además, se explicará qué es un problema estructural en el Derecho Constitucional y cómo reaccionan los tribunales de justicia con la emisión de sentencias atípicas.

2. Hay distintas propuestas de reforma constitucional, pero se analizará la citada debido a declaraciones recientes del Presidente de la República de Guatemala, en las cuales manifiesta su intención de generar una propuesta de reforma constitucional desde el Organismo Ejecutivo con base a extractos del trabajo de USAC, ASIES y URL (Juárez, 2020).

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

El derecho a la justicia y la independencia judicial

El derecho de acceso a la justicia se encuentra consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala y tratados internacionales en materia de derechos humanos. El mismo se basa en garantías judiciales como el derecho a un debido proceso ante juez o tribunal: competente, independiente e imparcial (Ibañez, 2013). Esas garantías, interrelacionadas entre sí, necesitan una de otra para una verdadera efectividad de los derechos fundamentales. Además, la garantía de independencia judicial es una parte indispensable del principio de separación de poderes en un sistema de gobierno republicano y democrático como el que impera en Guatemala. Para garantizar este fin, se necesitan procesos de postulación y elección de magistrados conforme a criterios de selección objetivos y libres de injerencias de grupos de poder (Escobar, 2014).

Esta finalidad se ha visto opacada en los últimos años por distintas denuncias, a nivel nacional e internacional, sobre la manipulación de

procesos de nominación y elección de magistradas y magistrados a ocupar cargos en la CSJ y CA, como se desarrollará en los siguientes apartados. Este no es un problema aislado, sino reiterativo, que la justicia constitucional guatemalteca no ignoró en 2020. Con este conocimiento, la CC guatemalteca dictó una resolución exhortativa para la solución del fondo de esta problemática.

Los problemas estructurales y el derecho constitucional

En la búsqueda de esa independencia judicial la CC dictó la sentencia que motivó la escritura del presente ensayo. Previo a traer elementos sobre el problema estructural denunciado, se debe comprender el significado de esta declaración, que tiene una especial trascendencia en la justicia constitucional: un tribunal constitucional, ente especializado en la interpretación y defensa de la Constitución, está advirtiendo que en la realidad el desarrollo normativo de la norma suprema es insuficiente para proteger los valores y derechos que contiene la Constitución, que estudia y debe defender.

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

Esta declaración del tribunal constitucional guatemalteco no es común en la administración de justicia; la misma fue motivada por una serie de elementos presentados para su conocimiento, que revelaron el hecho notorio de la existencia de un problema estructural que impide la vigencia de derechos humanos. El mismo sucede cuando, en palabras de Osuna, citado por Miranda (2018), existen problemas generales y reiterados que implican violaciones sistemáticas de derechos fundamentales en contra de un número indeterminado de personas. El ente especializado en la defensa de la norma constitucional, al comprobar que hay causas sistemáticas que producen violaciones a derechos humanos, pero no logra solucionar la problemática del caso que se le presenta porque se advierte que será reiterado, emite disposiciones para darle efectividad y fuerza normativa a la norma suprema.

Este esfuerzo realizado por la CC de Guatemala (2020) se reafirma en la parte resolutive del expediente 1169-2020, al exhortar a la reforma del texto constitucional para solucionar la problemática alrededor del proceso de elección de magistradas y magistrados para la CSJ y CA. Algunos académicos

del constitucionalismo tradicional guatemalteco ponen en duda el actuar del tribunal constitucional en este tipo de casos, al considerar que se excede de sus funciones al dictar órdenes de este tipo. Sin embargo, el debate sobre la capacidad de los tribunales constitucionales para identificar problemas estructurales, y dictar providencias para su solución, ha sido superado ya en otros países de América Latina.

Afirmo lo anterior al observar la influencia, en los últimos años, de la corriente del constitucionalismo transformador latinoamericano, que defiende que es preferible que el juez constitucional intervenga para solucionar un problema social de gran magnitud (estructural) que ignorarlo, y que esto concluya en un incumplimiento del orden constitucional. Las resoluciones al respecto se materializan en sentencias atípicas, que van más allá de estimar o declarar un derecho: lo que buscan es aportar soluciones a los problemas que enfrenta la sociedad a la que pertenecen, dentro de sus funciones (Gaceta Jurídica, 2020).

Estándares internacionales en materia de derechos humanos sobre los procesos de selección y

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

nombramiento de magistraturas del Organismo Judicial

Una vez dimensionado el señalamiento de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala sobre el problema estructural que adolece el proceso de selección de personas para integrar la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones, en el presente apartado se traerán a colación distintas declaraciones, informes y estándares internacionales, respecto de procesos de selección y nombramientos de magistraturas en el Poder Judicial, fijados por entidades de organizaciones internacionales, vinculantes para el país, con el propósito de contar con una herramienta de evaluación para medir la evolución de los procesos de selección desde la entrada en vigencia de la actual Constitución Política de la República, su reforma de 1993 y propuestas de cambios en el futuro.³

Estándares establecidos en la Organización de las Naciones Unidas

En el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, se adoptaron los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, los cuales fueron confirmados por la Asamblea General de la ONU en sus resoluciones 40/32, de fecha 29 de noviembre de 1985, y 40/146, de fecha 13 de diciembre de 1985.

Ese conjunto de principios contiene directrices generales y normas operativas para proteger la independencia del poder judicial. Las mismas desarrollan estándares a observar por parte de los Estados con relación a la independencia, libertad de expresión, formación, inamovilidad y régimen disciplinario en la administración de

3. En el presente trabajo académico se citarán los principales instrumentos en materia de independencia judicial de la ONU y la OEA, por recoger la mayoría de estándares de derechos humanos sobre procesos de elección de funcionarios judiciales; sin embargo, existen instrumentos complementarios de soft law sobre la materia que pueden ser encontrados en publicaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Guatemala (2019).

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

justicia. Contiene un apartado referente a la *Competencia profesional, selección y formación* (ONU, 1985) sobre las personas a ocupar cargos de administración de justicia donde se establece que

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate, no se considerará discriminatorio (párr. 10).

A partir de estos principios, la Relatoría especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados ha generado distintos informes anuales, especiales y de país, sobre el cumplimiento, desarrollo

y aplicación de estos principios por parte de los Estados. El informe más actualizado data del 16 de julio de 2019, elaborado por el Relator Especial de la materia, Diego García-Sayán, y presentado a la Asamblea General de la ONU. En él resalta la vigencia de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura como garantes de la independencia judicial, y las amenazas sobre la independencia de jueces y abogados y el sistema judicial en su conjunto. Así mismo, recomienda que se refuercen, ante las amenazas y problemas contemporáneos como la corrupción y el poder político, que cede ante intereses particulares (Relatoría especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 2019).

Estándares establecidos en la OEA

En la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es el ente encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en la región. En cumplimiento de su misión, no ha ignorado el tema de la situación de la impartición de justicia en América. En 2016, sistematizó las

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, con el propósito de establecer los estándares a observar en la administración de justicia por parte de los Estados. La materia de selección de miembros de los órganos jurisdiccionales, que es nuestro objeto de estudio, no fue la excepción a tratar.

La CIDH (2013) recomendó a los Estados americanos, con respecto a los procesos de selección de funcionarios judiciales, crear normativa suficiente que permita

[...] seleccionar y designar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales. Tales procesos deben establecer criterios objetivos de selección y designación que tengan requisitos y procedimientos previsibles para toda persona que desee participar. Asimismo, deben asegurar la igualdad y no discriminación en el acceso a las funciones públicas y procurar una representación adecuada de género, de los grupos étnicos y de las minorías en los órganos del Poder Judicial, Fiscalía General y Defensoría Pública. La CIDH considera que los concursos públicos

de oposición y de mérito que prevean métodos, como los exámenes, permiten evaluar objetivamente y calificar la capacidad profesional y los méritos de las candidatas y candidatos a los cargos. La CIDH recomienda que tales procesos estén preferentemente administrados por órganos independientes en los términos descritos en el capítulo VII del informe. Asimismo, con el fin de fortalecer la independencia de las y los operadores de justicia que integrarán los más altos puestos dentro del poder judicial [...] considera conveniente la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo (Recomendación 6).

En el mismo sentido, debido a la realización de procesos de selección de magistraturas posterior a la publicación citada en el párrafo anterior, la CIDH (2016) emitió un comunicado de

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

prensa sobre la materia en el cual [...] advierte de riesgos en los procesos de selección de varios países que podrían afectar la independencia de quienes fueron electos, tales como: nombramientos directos por parte del poder ejecutivo, sin contar con la participación de otro órgano del Estado o recibir observaciones de actores de la sociedad civil u otras partes interesadas respecto a las candidaturas; la falta de publicidad de las convocatorias y procedimientos por parte de los órganos encargados de designar magistradas y magistrados; y falta de acceso del público a

información acerca de las y los candidatos, a fin de permitir la efectiva participación de la sociedad, en cumplimiento del principio de participación de la sociedad civil (párr. 3).

Con base en lo anterior, podemos realizar el ejercicio de extraer los estándares que deben observarse en ambos sistemas, con el propósito de obtener una herramienta de medición de los procesos de selección de personas a magistraturas en el pasado, presente y reformas futuras. Además, esto permitirá evaluar el desarrollo de estos procesos en la historia reciente del constitucionalismo guatemalteco.

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
 Parte I: El problema estructural

Tabla 1. Estándares internacionales en materia de derechos humanos que deben contener los procesos de selección de personas para magistraturas en el Poder Judicial

<u>ONU- Relatoría especial</u>	<u>OE A- CIDH</u>
Elegir personas íntegras e idóneas;	Elegir con base en el mérito y las capacidades profesionales;
Elegir personas con la formación académica y calificaciones apropiadas;	Contener métodos para evaluar objetivamente y calificar la capacidad profesional y los méritos de las candidatas y candidatos a los cargos;
Garantizar personas que no accedan al sistema de justicia por medios indebidos, entre ellos la corrupción;	Celebrar audiencias o de entrevistas públicas en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo.
Observar el principio de igualdad y no discriminación por cualquier índole en la postulación y elección de personas.	Asegurar la igualdad y no discriminación en la postulación y selección;
	Procurar una representación adecuada de género, de los grupos étnicos y de las minorías;
	Funcionar con procesos estén preferentemente administrados por órganos independientes;
	Establecer criterios objetivos de selección y designación que tengan requisitos y procedimientos previsibles para toda persona que desee participar;
	Garantizar que un órgano del Estado realice nombramientos con la participación de otro órgano del Estado o recibir observaciones de actores de la sociedad civil u otras partes interesadas respecto a las candidaturas;
	Publicitar las convocatorias y procedimientos por parte de los órganos encargados de designar magistradas y magistrados;
	Permitir acceso del público a información acerca de las y los candidatos a fin de permitir la efectiva participación de la sociedad.
<i>Nota: Se agruparon los estándares citados entre ambas organizaciones internacionales según su objetivo.</i>	

Fuente: elaboración propia

Una vez extraídos los estándares del sistema de Naciones Unidas y del sistema interamericano en materia de derechos humanos e independencia judicial, procederemos a

hacer un análisis histórico de los procesos de selección de personas para ocupar magistraturas en la Corte Suprema de Justicia y Corte de Apelaciones de Guatemala en el actual orden constitucional.

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

Historia constitucional del proceso de selección de magistraturas para el OJ en Guatemala

Este apartado tiene dos objetivos: determinar cómo han sido diseñados los procesos de selección de magistradas y magistrados, bajo qué contexto histórico y qué reformas se han aplicado en el campo normativo con la aspiración de mejorar los mismos. Se tomará como punto de partida 1985, año cuando se elaboró Constitución Política de la República de Guatemala vigente, que contenía un primer proceso de selección, modificado en 1993 a través de un proceso de reforma constitucional, el cual incluyó variantes que rigen a la fecha de elaboración de este ensayo.

El sector justicia y la nueva Constitución Política de la República de Guatemala de 1985

Guatemala experimentó un cambio político y retornó a la democracia con la creación de un nuevo texto constitucional en 1985, que entró

en vigencia al año siguiente y que continúa vigente en la actualidad. Con el proceso constituyente se buscaba consolidar un sistema democrático, superar regímenes autoritarios y graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.

En este contexto, la CIDH visitó Guatemala y realizó su informe de país. Constató la grave situación de irrespeto de los derechos fundamentales de las personas, la inestabilidad política y también analizó el sistema de justicia de la época. Derivados de esta visita y análisis, la CIDH (1985) formuló la siguiente conclusión y recomendación al Estado, respecto del derecho a la justicia:

[...] La ineficiencia de las instituciones jurisdiccionales y de los medios legales contemplados para proteger a la población de los abusos de las autoridades gubernamentales, tales como el recurso de habeas corpus, cuyo fortalecimiento fue objeto de especial recomendación en los pasados informes de la Comisión, se han puesto nuevamente en evidencia durante el presente período de gestión gubernativa, por lo que se hace necesario enfatizar en

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

esta necesidad de dar al Poder Judicial la independencia y los medios adecuados para hacer prevalecer el respeto a la ley y el imperio de la justicia [...] (párr. 7).

Este documento oficial histórico de aquellos años permite comprender el punto de partida de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1985, respecto del sector justicia. Las instituciones democráticas, en específico las encargadas de funciones jurisdiccionales, no contaban con la independencia y medios suficientes para hacer prevalecer el respeto a la Constitución y leyes del país.

Ante ello, las y los diputados que integraban la ANC (1985) optaron por una integración de la CSJ con nueve magistrados, dividida por cámaras, para un periodo de seis años. Así mismo otorgó rango constitucional a los procesos de selección de magistraturas de la CSJ y CA.

Integración de la Corte Suprema de Justicia

Artículo 214.- Integración de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia se integra con nueve

magistrados, incluyendo al Presidente, y se organizará en las cámaras que la ley determine [...].

Proceso de selección de integrantes de la Corte Suprema de Justicia

Artículo 215.- Elección de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de seis años, así:

Cuatro magistrados electos directamente por el Congreso de la República; y

Cinco magistrados electos por el Congreso de la República, seleccionados de una nómina de treinta candidatos propuestos por una Comisión de Postulación integrada por cada uno de los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país; un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y un representante del Organismo Judicial nombrado por la Corte Suprema de Justicia [...].

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

Proceso de selección de integrantes de las Cortes de Apelaciones

Artículo 217.- Magistrados. [...] Los magistrados a que se refiere este Artículo, serán electos por el Congreso de la República, seleccionados de una nómina de candidatos propuestos por la Corte Suprema de Justicia. Esta nómina será de un número equivalente al doble de magistrados a elegir.

Ambos métodos fueron los primeros modelos de selección de personas para ocupar los altos cargos jurisdiccionales en Guatemala. En resumen, para elegir magistradas y magistrados de la CSJ el Congreso tenía la facultad de nombrar directamente cuatro magistrados y para los cinco restantes existía una elección indirecta por parte del Poder Legislativo, de una nómina presentada por una comisión de postulación integrada por las facultades de Ciencias Jurídicas del país, representantes del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y un representante de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, a la luz actual de los estándares internacionales en la materia de selección de

funcionarios judiciales, dicho proceso no garantizaba la participación de la sociedad civil, permitía que un órgano eligiera de forma directa los miembros del Poder Judicial con un contrapeso parcial por parte del sector académico y profesional, la CSJ remitía directamente la nómina de candidatos al Congreso para seleccionar los integrantes de las Cortes de Apelaciones, sin participación de la sociedad civil, y otras deficiencias que contienen los artículos constitucionales que establecían el procedimiento original de selección de magistradas y magistrados.

El sector justicia y las reformas constitucionales de 1993

Una vez inició la vigencia de la Constitución Política de la República y el proceso de selección que contenía originalmente, el funcionamiento de este procedimiento no tuvo gran impacto en la mejora del sistema de justicia, evidenciado por las falencias identificadas en el apartado anterior y también reportado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1985. Nuevamente este organismo internacional visitó el país en 1993 y llegó a la siguiente

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

conclusión (CIDH, 1993): “El Poder Judicial, a pesar de algunos fallos ejemplares, emitidos por jueces que arriesgan su posición y aún la vida, y logrados pese a innumerables obstáculos, continúa siendo una institución ineficaz para defender los derechos humanos” (párr. 8).

Esta conclusión de la CIDH coincide en tiempo con la crisis política derivada del golpe de Estado del 25 de mayo de 1993, cuando el presidente Serrano Elías suprimió al Congreso y a la CSJ, luego de acusar a sus miembros de corrupción y chantaje (Prensa Libre, 2018). Esto conllevó a días de incertidumbre en el país, que finalizaron con una salida negociada de la crisis y la solución acordada fue una reforma constitucional. Con ese acuerdo se pretendía, respecto de la selección de magistradas y magistrados de la CSJ y CA, disminuir la

manipulación del Poder Judicial por parte de sectores políticos con intereses particulares (Papadópolo, 1995).⁴

Lo anterior, únicamente siete años después de la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República, lo cual era predecible por el incumplimiento de estándares internacionales, que ya hemos anotado, en el proceso de selección de personas a magistraturas de las altas cortes del país. Las reformas constitucionales, incluyendo las referentes al sector justicia, fueron aprobadas en 1994, con un 85% de abstencionismo (Prensa Libre, 2018) y su redacción final fue la siguiente:

Integración de la Corte Suprema de Justicia

Artículo 214. Integración de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia se

4. El objeto de estudio del presente ensayo es el impacto de la crisis política en el sector justicia y el proceso de selección de magistraturas. La bibliografía citada en el presente apartado sistematiza los acontecimientos de aquella época y el propósito de las reformas constitucionales. Con relación a los propósitos de la reforma constitucional, Papadópolo (1995) las divide en dos: (1) Las que tienen por objeto reformar o modificar normas constitucionales propiamente dichas. (2) Las que tienen por objeto lograr la depuración de los órganos del Estado, mediante la elección de un nuevo Congreso [...] la elección de nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia (sin tener que esperar a que concluya el período de seis años para el cual fueron electos [...]) (pp. 132-133).

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

integra con trece magistrados, incluyendo a su presidente, y se organizará en las cámaras que la misma determine [...]

Proceso de selección de integrantes de la Corte Suprema de Justicia

Artículo 215. Elección de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, quien la preside; los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales a que se refiere el Artículo 217 de esta Constitución. La elección de candidatos requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los

miembros de la Comisión [...] Proceso de selección de integrantes de las Cortes de Apelaciones

Artículo 217. Magistrados. Para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría [...] Los magistrados titulares a los que se refiere este artículo serán electos por el Congreso de la República, de una nómina que contenga el doble del número a elegir, propuesta por una Comisión de Postulación integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, quien la preside; los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La elección de candidatos requiere el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión [...].

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

Como se observa, esta reforma perseguía limitar la discrecionalidad del Congreso de la República en la selección de magistradas y magistrados. Además, incluyó

cambios en la duración de funciones y en la integración de la comisión de postulación contenida en el texto original constitucional. En síntesis, los cambios se pueden

Tabla 2. Reformas constitucionales de 1993 en los procesos de selección de magistrados para Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones

Aspecto normado	Texto original de la Constitución Política de la República 1985	Reforma constitucional de 1993
Duración en el cargo	Seis (6) años	Cinco (5) años
Número de magistrados de CSJ	Nueve magistrados	Trece magistrados
Elección de integrantes de Corte Suprema de Justicia	Cuatro integrantes electos directamente por el Congreso de la República. Cinco integrantes electos por el Congreso de la República de una nómina de treinta candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por cada uno de los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país; un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y un representante del Organismo Judicial, nombrado por la Corte Suprema de Justicia.	Todos electos por el Congreso de la República de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, quien la preside; los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales. Para ser nominado se requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.
Elección de integrantes de Cortes de Apelaciones	Electos sus integrantes por el Congreso de la República, seleccionados de una nómina de candidatos propuestos por la Corte Suprema de Justicia. Esta nómina será de un número equivalente al doble de magistrados a elegir	Electos sus integrantes por el Congreso de la República, de una nómina que contenga el doble del número a elegir, propuesta por una comisión de postulación, integrada de la misma forma que la que nombra en Corte Suprema de Justicia, con la única diferencia que esta la integran los trece magistrados de la Corte Suprema de Justicia en sustitución de los representantes de magistrados de apelaciones, que integran la instancia de Corte Suprema de Justicia.

Fuente: elaboración propia

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

resumir de la siguiente forma:

Una vez implementada la reforma constitucional, la expectativa entró en choque con la realidad y no presentó mejoras en la representatividad en el Poder Judicial de Guatemala (Dabroy, 2016). Para sostener esta afirmación se enumerará cronológicamente, según los periodos de cinco años de duración en el cargo de funcionarios judiciales por el método contenido en el texto constitucional reformado, distintas observaciones y recomendaciones realizadas por organismos nacionales e internacionales en el contexto de selección de magistradas y magistrados en Guatemala, que denotan que los problemas del Organismo Judicial no se solucionaron con el proceso de reforma constitucional de 1993.

Principales problemas denunciados en los procesos de selección de integrantes de CSJ y CA a partir de la reforma constitucional de 1993

Cinco años después a la reforma constitucional, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la in-

dependencia de magistrados y abogados (1999) consideró que la CSJ de Guatemala no había tomado alguna medida para inspirar confianza pública en el sistema judicial. Además, apreció problemas relacionados con la falta de apreciación de los valores constitucionales, los principios de la independencia judicial y el debido proceso en general, relacionados con el sector justicia.

En 2004, nuevamente se inició un proceso de relevo de funcionarios judiciales en la CSJ y Cortes de Apelaciones el cual, según indican fuentes que siguieron de cerca el proceso, estuvo marcado por una notoria influencia de personas que realizaban cabildeo en las comisiones de postulación para nominar a personas, según sus intereses particulares. Además, el proceso de selección en la instancia de comisiones de postulación fue secreto y a puerta cerrada, sin permitir el acceso a los medios de comunicación ni a la sociedad civil (CICIG, 2009).

Continuando con las irregularidades, en 2009 no se dieron las condiciones necesarias para garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia según la Comisión Internacional contra la Impunidad

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

en Guatemala (CICIG). Esta situación, aunada a las denuncias de opacidad en procesos anteriores, es un problema estructural que deriva, en primer término, de una concepción extendida en múltiples sectores políticos, empresariales, profesionales del derecho, entre otros, en observar las comisiones de postulación como una herramienta para apoderarse de espacios de poder en el Organismo Judicial, mediante el nombramiento de magistrados afines a sus intereses, en detrimento de una verdadera independencia del Poder Judicial (CICIG, 2009).

Y este patrón continuó en el proceso de selección de magistradas y magistrados en 2014. La CIDH (2017), al respecto del sistema de elección por comisiones de postulación e intervención final del Congreso de la República, consideró:

[...] en el papel, este proceso de selección de operadores de justicia aparenta ser bueno, pluralista y objetivo. No obstante, desde hace varios años la CIDH ha recibido información, ampliada durante su visita, que indica que este proceso habría sido abusado y viciado en la práctica, prin-

cipalmente mediante el tráfico de influencias políticas para la integración de las comisiones de postulación, así como por un escrutinio insuficiente de sus cualificaciones. Por ejemplo, la Comisión recibió información que indica que en el proceso de selección, las y los posibles candidatos a menudo tendrían que recibir la aprobación tácita de ciertos funcionarios públicos de alto rango, así como otros actores con poder fáctico en el país. En lo que sería uno de los ejemplos más dramáticos de los vicios del actual sistema, la CIDH tuvo conocimiento de la creación de facultades de Derecho sin estudiantes, con el único fin de colocar un decano más en la comisión de postulación. Los reiterados cuestionamientos en este sentido reflejan deficiencias en los procesos de selección y nombramiento, que deben respetar y salvaguardar los principios de independencia y autonomía de las y los jueces y magistrados (párr. 80).

Estas observaciones de la CIDH sobre amenazas en los procesos se evidenciaron aún más en una investigación realizada por la Fiscalía Especial contra la Impunidad

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

(FECl), con el acompañamiento de la CICIG, en el caso denominado *Comisiones paralelas*. Esta investigación llevó a la presentación de acusaciones formales contra personas presuntamente involucradas en la manipulación del proceso de selección para magistrados de la CSJ y de las CA en el año 2014, proceso judicial que en la actualidad continúa en desarrollo ante los órganos jurisdiccionales, para determinar el grado de participación y existencia de la responsabilidad penal de los involucrados (CICIG, 2019).

Con todos estos antecedentes y con el señalado modelo, se inició un nuevo relevo en la CSJ y las CA en 2019. Este proceso se vio interrumpido en dos ocasiones por vicios de procedimiento relacionados con el incumplimiento del Decreto 32-2016, Ley de la Carrera Judicial y por la acción constitucional de amparo citada al inicio del presente ensayo, interpuesto ante la CC por parte de la Fiscal General del Ministerio Público. En dicha resolución, el tribunal constitucional guatemalteco evidenció el problema estructural respecto a la selección de magistradas y magistrados y exhortó a la sociedad guatemalteca y los entes con la facultad de presentar

propuestas de reforma constitucional, con el propósito de superar esta problemática recurrente en los procesos de selección de altos funcionarios judiciales.

Sin embargo, en la actualidad el Congreso de la República deberá elegir magistradas y magistrados para la CSJ y las CA aun cuando algunos diputados y diputadas que integran la actual legislatura y tendrán la facultad de votar por los futuros altos funcionarios judiciales, carecen de legitimidad por formar parte de las continuas estructuras de poder que buscan manipular la justicia, en detrimento de la independencia judicial (FMM, 2020).

Conclusiones

La primera parte del presente ensayo inició con una breve comprensión del problema estructural en el constitucionalismo guatemalteco que significa el actual método de elección de magistradas y magistrados para la CSJ y las CA, y la respuesta de la CC ante ello. Posteriormente, se enumeraron los estándares internacionales en materia de derechos humanos, establecidos por la Relatoría especial de Naciones Unidas sobre la independencia

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

de los magistrados y abogados y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que deben observar los procesos de selección de autoridades judiciales que, como evidenció la recopilación de conclusiones, en los años de vigencia de la actual Constitución ningún modelo en Guatemala ha logrado satisfacerlos.

Lo anterior, a pesar de una reforma constitucional en 1993 que pretendía solucionar los problemas evidenciados, con una reducción de años en el ejercicio de magistraturas, aumento del número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia y limitar la discrecionalidad de elección del Congreso de la República, con un mecanismo de comisiones de postulación que ha sido incapaz de generar confianza en la sociedad guatemalteca.

El desarrollo de esta primera parte permite arribar a la conclusión de que cualquier propuesta de reforma constitucional que gire en torno a la receta de 1993 (duración del cargo, número de integrantes o elección por parte de órganos del Estado), tiene altas probabilidades de fracaso en su cometido, si se pretende desde el campo

normativo únicamente solucionar un problema estructural que tiene manifestaciones económicas, sociales y políticas.

Para la solución del problema estructural entorno a la elección de integrantes de las altas instancias del Organismo Judicial, señalado ahora por la CC, se requiere creatividad y análisis crítico de cualquier propuesta que surja en relación a los estándares internacionales de los derechos humanos en la materia. En la segunda parte del presente trabajo académico se abordara la ingeniería constitucional guatemalteca, respecto al Organismo Judicial, con la misión de proponer elementos para un modelo de selección de magistradas y magistrados, participativo y deliberativo, que permita garantizar de forma adecuada la independencia judicial y el respeto a los derechos fundamentales relacionados con ella.

Referencias bibliográficas:

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Asamblea Nacional Constituyente. <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-republica-de-guatemala-de-1985/html/>

Mario Castillo ◀ **La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala**
Parte I: El problema estructural

- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2009). *Informe proceso de elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría, Año 2009*. Guatemala: CICIG. Accesible en https://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFOR-TEMA_DOC02_20091101_ES.pdf
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019). *Informe temático Guatemala: un Estado capturado*. Guatemala: CICIG. Accesible en https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1985). *Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala*. Washington: Organización de los Estados Americanos / CIDH. Accesible en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala85sp/indice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1993). *Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. Washington: Organización de los Estados Americanos / CIDH. Accesible en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala93sp/cap.12.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. CIDH. Accesible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Comunicado 30/16, CIDH llama a los Estados de la región a fortalecer la independencia judicial*. CIDH Accesible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/030.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. CIDH Accesible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2017-es.pdf>
- Corte de Constitucionalidad. (2020). *Expediente 1169-2020, acción constitucional de amparo en única instancia promovida por la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, María Consuelo Porras Argueta, contra el Congreso de la República de Guatemala*. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. https://www.prensalibre.com/wp-content/uploads/2020/05/32-ORDINARIA_1169-2020.pdf

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

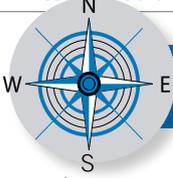
- Dabroy, E. (2016). *Reformas constitucionales de 1993 y cambios en el diseño institucional del Estado guatemalteco*. Guatemala: Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos de Guatemala. <https://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/cultura/INF-2015-10.pdf>
- Escobar, C. (2014). *Amicus Curiae: Memorial en Derecho de apoyo a los Amparos que argumentan violación a derechos constitucionales en la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Salas de la Corte de Apelaciones en los expedientes acumulados 4639-2014, 4645-2014, 4646-2014 y 4647-2014*. Aizenstatd. <http://aizenstatd.com/wp-content/uploads/2018/01/3.a-Amicus-Abogado-Derecho-Internacional-Independencia-Judicial-Guatemala-Derechos-Humanos-CC-Aizenstatd.pdf>
- Fundación Myrna Mack. (2020). *Comisiones paralelas: mecanismos de cooptación de la justicia*. Accesible en https://myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2020/Informe_Comisiones_Paralelas.pdf
- Gaceta Jurídica. (2020). *Entrevista al Dr. Jorge Ernesto Roa Roa: Legitimidad democrática del control constitucional de América Latina En Gaceta constitucional, Tomo 148* (pp. 171-178). https://www.academia.edu/43075120/La_legitimidad_democr%C3%A1tica_del_control_constitucional_de_Am%C3%A9rica_Latina?email_work_card=view-paper
- Juárez, E. (2020). "Giammattei revive proyecto de reformas de la USAC, Landívar y ASIES. En *Diario La Hora*, 11 de marzo de 2020. <https://lahora.gt/giammattei-revive-proyecto-de-reformas-de-la-usac-landivar-y-asies/>
- Ibañez, J. (2013). "Capítulo II, Garantías Judiciales" En Steiner, C y Uribe, P. (2013) *Convención Americana de Derechos Humanos: Comentario* (pp. 207-254). Guatemala: Editorial Kamar.
- Miranda, H. (2018). "Las sentencias estructurales en la actuación de la Sala constitucional de Costa Rica". En *Revista Ius Doctrina Vol. 11, No. 2*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/35777>

Mario Castillo ◀ La independencia judicial y el proceso de elección de Cortes en Guatemala
Parte I: El problema estructural

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. (2019). *Compilación de los principales estándares internacionales en materia de derechos humanos aplicables al proceso de elección y nombramiento de magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros de la misma categoría 2019-2024*. OACNUDH. <https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/CompilacionEstandaresEleccionCortes.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1985). *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. ONU. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>
- Papadópulo, M. (1995). *Del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución: Análisis jurídico-constitucional del Golpe de Estado del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/papadopulioo.pdf>
- Prensa Libre (2018) 1994: *ciudadanos deciden reformar la Constitución Política*. Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/ciudadanos-deciden-reformar-la-constitucion-en-1994/>
- Relatoría especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. (1999). *Informe sobre la misión cumplida en Guatemala*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Relatores/Independencia/Magis1.pdf>
- Relatoría especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. (2019). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Organización de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/74/176>



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional



Contrapunto

Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

Mamerto Reyes Hernández¹
Lesbia Calderón Aguirre²

Resumen

Durante los primeros 78 días de la epidemia por Coronavirus COVID-19 en Guatemala, la curva de población infectada ha mostrado cinco etapas de crecimiento, con tasas que en las primeras tres etapas acusaron una tendencia decreciente, sin embargo, en la etapa 4 la tasa recuperó el ritmo que traía en la segunda etapa y, en la etapa 5, recuperó el ritmo que traía en la tercera. Las tasas de crecimiento exponencial natural son de 0.1413 para la etapa 1; de 0.0851 para la etapa 2; de 0.0525 para la etapa 3, de 0.0803 para la etapa 4 y 0.0527 para la etapa 5. Los cambios de tasas de crecimiento requieren aproximadamente dos semanas, lo cual sugiere que las causas que originan los cambios de las tasas impactan en el total infectado dos semanas después que ocurrieron. Las causas que originaron el incremento de la tasa de crecimiento de la población infectada en la etapa 4 parecen estar asociadas al aumento de confianza generado entre las personas por la tendencia decreciente de las tasas de crecimiento y el recorte del toque de queda en dos horas, los cuales motivaron a la gente a salir a las calles. La reducción de la tasa de crecimiento en la etapa 5, sin duda se debe a las nuevas medidas de contención que alargaron el toque de queda.

Palabras clave

Coronavirus, tasa de crecimiento de la infección, confinamiento, Guatemala.

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

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



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

Abstract

During the first 78 days of the COVID-19 coronavirus epidemic in Guatemala, the infected population curve has shown five stages of growth, with rates that in the first three stages showed a decreasing trend, however, in stage 4, the rate recovered the rhythm that it brought in the second stage and in stage 5, recovered the rhythm that it brought in the third. Natural exponential growth rates are 0.1413 for stage 1; 0.0851 for stage 2; 0.0525 for stage 3, 0.0803 for stage 4, and 0.0527 for stage 5. Changes in growth rates require approximately two weeks, suggesting that the causes of changes in rates impact the total infected two weeks after they occurred. The causes that led to the increase in the growth rate of the infected population in stage 4 seem to be associated with the increase in confidence generated among people due to the decreasing trend in growth rates and the reduction of the curfew in two hours, which motivated people to take to the streets. The reduction in the growth rate in stage 5 is undoubtedly due to new containment measures that lengthened the curfew.

Keywords

Coronavirus, infection growth rate, lockdown, Guatemala.

1. Introducción

La principal vía de contagio del Coronavirus, COVID-19, es por contacto de persona a persona. La propagación de la enfermedad se produce a través de las microgotas o gotículas que despiden la nariz o la boca de una persona infectada al hablar, toser o estornudar. Una persona puede contraer el virus si inhala las gotículas procedentes de una persona infectada. Por otro lado, estas gotículas son relativamente pesadas y caen rápidamente al suelo, pero también pueden caer en objetos y superficies que rodean al sujeto infectado. Luego terceras personas pueden tocarlos e infectarse si posteriormente se tocan los ojos, nariz o boca (CDC, 2020).

Como la principal vía de contagio es de persona a persona y, en ausencia de vacunas, la manera directa de combatirla es con medidas que eviten que las personas se contagien unas a otras (uso de mascarillas, aislamiento social, autoconfinamiento, hos-

Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

pitalización de los infectados, etc.). Si esto se practica con disciplina, un territorio queda libre del virus. Pero si la infección continua, puede deberse a que nuevos casos externos están entrando al territorio o que los habitantes del mismo no han practicado las medidas con la rigurosidad requerida o por ambas razones. En Guatemala están ocurriendo estos dos procesos. Permanentemente están entrando deportados procedentes de Estados Unidos e ingresando personas por puntos ciegos en las fronteras que el país tiene con México, Belice, Honduras y El Salvador. Por otro lado, por el alto tráfico de automóviles en las calles y de aglomeraciones de personas en mercados y para ingresar a bancos y supermercados, se infiere que las personas no han estado practicando con rigurosidad las medidas de distanciamiento social y autoconfinamiento decretadas.

Los resultados de estos procesos se perciben en la evolución de la población infectada. La curva de población infectada no es una gráfica de la evolución natural de la enfermedad, ella resulta del avance de la enfermedad frente a medidas de contención y de adopción de las mismas por parte de la población y de la entrada de nuevos casos infecciosos

en el territorio nacional. En la figura 1 puede observarse que la población infectada muestra cinco etapas en las cuales creció a ritmos diferentes.

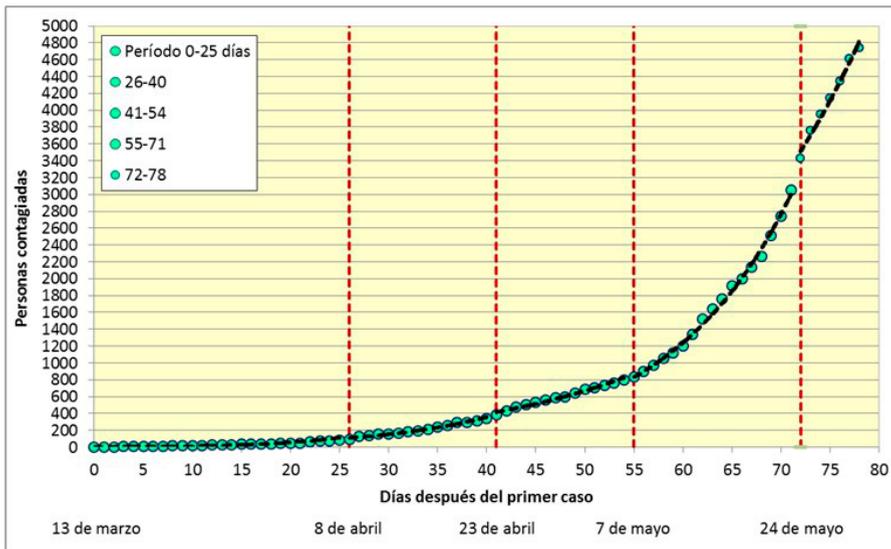
Explicaciones acerca del por qué las personas no cumplen con rigurosidad las medidas de prevención y contención, se puede hacer una lista muy larga, sin embargo, las más aceptables en Guatemala son aquellas asociadas con la necesidad que la población tiene de ganarse el sustento diario. Recuérdese que este país tiene alta proporción de hogares en pobreza derivada de la inequidad existente en la distribución de la tierra, la educación, el ingreso y las oportunidades para generar riqueza, por lo que mucha gente vive al día y no tiene reservas para enfrentar contingencias como la actual, por lo que debe salir diariamente a buscar los recursos para el día-día. Otra explicación, pero con una jerarquía menor es la incredulidad de las personas sobre lo fatal que el COVID-19 pueda resultar y las expectativas favorables generadas por los resultados de las primeras medidas de contención.

En este trabajo se busca determinar las tasas de crecimiento de la población infectada en estas cinco etapas que se observan en

Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

el período 0-78 días y proponer explicaciones sobre los cambios de esta tasa en la cuarta y quinta etapa de crecimiento.

Figura 1. Evolución de la población infectada por COVID-19, en Guatemala. Día 0 = 13 de marzo de 2020



Fuente: elaboración propia

2. Revisión de literatura

2.1. La función exponencial natural

La función exponencial es aquella función cuya variable independiente es un exponente. La expresión

más simple es,

$$Y = a^X$$

En ese caso se dice que es una función exponencial de base a . De este modo, dependiendo de la base se puede obtener una familia muy grande de funciones exponencia-



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

les. Dentro de estas se encuentran las que usan como base el número natural $e=718283\dots$. Algunas de estas son,

$$Y=f_1(X)=e^{\lambda X}$$

$$Y=f_2(X)=e^{\lambda r X}$$

$$Y=f_3(X)=A e^{\lambda r X}$$

Estas funciones son denominadas “exponenciales naturales” y son las preferidas en las aplicaciones empíricas. Tienen la notable propiedad de que su primera derivada es la misma función, es decir,

$$dY/dX=e^{\lambda X}=Y$$

En una especificación un poco más compleja, como

$$Y=f_4(X)=e^{\lambda r X}$$

su primera derivada es,

$$dY/dt=e^{\lambda X} r=rY$$

Si X es una variable que representa el tiempo, r se interpreta como la tasa de crecimiento de Y por unidad de tiempo (minuto, hora, día, mes, etc.) (Chiang y Wainwright, 2007).

2.2. Análisis de las tasas de infección por Coronavirus COVID-19

El estudio de la tasa de infección de la población por Coronavirus se ha orientado hacia distintos objetivos, como probar si esta tasa es realmente exponencial, determinar cómo varía en el tiempo e identificar los factores que inciden en ella.

Ma (2019) advierte que la tasa de crecimiento exponencial inicial de una epidemia es una medida importante de la gravedad que esta posea. También está estrechamente relacionada con el número básico de reproducción. Indica que la estimación de la tasa de crecimiento a partir de la curva epidémica puede ser un desafío, debido a que decae con el tiempo. Para epidemias rápidas, la estimación está sujeta a un ajuste excesivo debido al número limitado de datos disponibles, lo que también limita la elección de modelos para la curva de la epidemia.

Omori et al. (2020), por su parte, advierten que la estimación de la tasa de crecimiento de la infección por Coronavirus se encuentra directamente afectada por el

Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

número de pruebas de diagnóstico. Si la capacidad de un país es baja, la cantidad de personas infectadas podría situarse debajo de su verdadero total, así como su tasa de crecimiento.

Reeves (2020) indica que en la etapa temprana de la epidemia por Coronavirus en el Reino Unido, Suecia y otros países europeos, los datos mostraron un patrón subexponencial que predecía un tiempo de duplicación de los casos más largo que el que predecía un modelo exponencial. Sin embargo, en la medida que la enfermedad se diseminó, el modelo exponencial se ajustó más a los datos. Arim et al. (2020) observaron lo mismo en Uruguay, por lo que podría ser un rasgo general de la curva de población infectada.

Lancastl (2020) también advierte que para hacer predicciones son necesarios mejores datos, más pruebas de diagnóstico y una variedad de escenarios, hasta el momento en que surja un consenso desde una perspectiva multimodelo. En particular, advierte sobre el problema de dar mucho peso a modelos que extrapolan las tasas de crecimiento de China. Por otro lado, para probar la efectividad de las medidas de distanciamiento social

usa un modelo exponencial en donde la variable dependiente es la tasa diaria de infección. Luego lo ajusta para cuatro períodos de 10 días de los primeros 40 días de la epidemia en China y con una prueba no paramétrica compara las tasas de crecimiento obtenidas.

Leung et al. (2020) buscaron determinar los factores que inciden en la tasa de la epidemia por Coronavirus, su incidencia y mortalidad. Usaron todos los casos y muertes reportados globalmente por 205 países desde la fecha del primer caso hasta el 2 de mayo de 2020, y examinaron datos climáticos globales contemporáneos al primer caso informado en cada país, así como un conjunto integral de datos demográficos, de salud, geográficos y otros factores. Usaron regresiones simples y múltiples. Encontraron que una temperatura más baja, una humedad relativa más baja, una mayor altitud, una alta prevalencia de obesidad y un mayor número de viajeros aéreos, son predictores clave de la incidencia, mortalidad y la tasa de crecimiento epidémico de COVID-19 a nivel de país. Además, usaron la fuerte asociación de estas variables con la temperatura para generar una estimación de la verdadera fecha de inicio de la epidemia,



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

revelando que la transmisión comunitaria probablemente comenzó en promedio 1-2 meses antes de la detección del primer caso informado.

3. Metodología

Para estimar las tasas de crecimiento de cada etapa de evolución de la población infectada, dada las pocas observaciones en cada una de ellas, se usó un modelo de regresión con variables binarias para capturar las diferencias en los parámetros que se producen al cambiar de etapa. El modelo empleado es de la familia de las funciones exponenciales naturales y fue el siguiente:

$$Y = Ae^{(\alpha + \beta_1 D_t + \beta_2 E_{(2,t)} + \beta_3 E_{(2,t)} * D_t + \beta_4 E_{(3,t)} + \beta_5 E_{(3,t)} * D_t + \beta_6 E_{(4,t)} + \beta_7 E_{(4,t)} * D_t + \beta_8 E_{(5,t)} + \beta_9 E_{(5,t)} * D_t + u_t) \dots (1)}$$

expresándolo en logaritmos naturales, el modelo que se ajustó, fue

$$\ln Y_t = \alpha + \beta_1 D_t + \beta_2 E_{(2,t)} + \beta_3 E_{(2,t)} * D_t + \beta_4 E_{(3,t)} + \beta_5 E_{(3,t)} * D_t + \beta_6 E_{(4,t)} + \beta_7 E_{(4,t)} * D_t + \beta_8 E_{(5,t)} + \beta_9 E_{(5,t)} * D_t + u_t \dots (2)$$

En donde: Ln es logaritmo natural; Y es la población infectada por

Coronavirus (personas); D es el t-ésimo día del período ($t = 0, 1, 2, \dots, 67$); E_j es la j-ésima variable binaria que identifica a la j-ésima etapa en el período; y u es el componente aleatorio de error.

Las variables binarias E son las siguientes:

$E_{(2,t)}$ Etapa 2. Toma el valor de 1 si se trata de la etapa que va del día 26 al 40 (del 8 al 22 de abril) y 0 si se trata de otra etapa.

$E_{(3,t)}$ Etapa 3. Toma el valor de 1 si se trata de la etapa que va del día 41 al 54 (del 23 de abril al 6 de mayo) y 0 si se trata de otra etapa.

$E_{(4,t)}$ Etapa 4. Toma el valor de 1 si se trata de la etapa que va del día 55 al 71 (del 7 al 23 de mayo) y 0 si se trata de otra etapa.

$E_{(5,t)}$ Etapa 5. Toma el valor de 1 si se trata de la etapa que va del día 72 al 78 (del 24 al 30 de mayo) y 0 si se trata de otra etapa.

Para estimar las tasas de crecimiento de cada etapa, se procede de la manera siguiente:

Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

Si $E_2=E_3=E_4=E_5=0$, la ecuación (2) es igual a:

$\ln Y = \alpha + \beta_1 D_{t+e,t}$, y β_1 es la tasa de crecimiento de la etapa 1 (del día 0 al 25; del 13 de marzo al 7 de abril)

Si $E_2=1$ & $E_3=E_4=E_5=0$, la ecuación (2) es,

$\ln Y = \alpha + \beta_1 D_{t+e,t} + \beta_2 (1) + \beta_3 (1) * D_{t+e,t} = (\alpha + \beta_2) + (\beta_1 + \beta_3) D_{t+u,t}$
y $(\beta_1 + \beta_3)$ es la tasa de crecimiento de la etapa 2

Si $E_3=1$ & $E_2=E_4=E_5=0$, la ecuación (2) es,

$\ln Y = \alpha + \beta_1 D_{t+e,t} + \beta_4 (1) + \beta_5 (1) * D_{t+e,t} = (\alpha + \beta_4) + (\beta_1 + \beta_5) D_{t+u,t}$
y $(\beta_1 + \beta_5)$ es la tasa de crecimiento de la etapa 3

Si $E_4=1$ & $E_2=E_3=E_5=0$, la ecuación (2) es,

$\ln Y = \alpha + \beta_1 D_{t+e,t} + \beta_6 (1) + \beta_7 (1) * D_{t+e,t} = (\alpha + \beta_6) + (\beta_1 + \beta_7) D_{t+u,t}$
y $(\beta_1 + \beta_7)$ es la tasa de crecimiento de la etapa 4

Si $E_5=1$ & $E_2=E_3=E_4=0$, la ecuación (2) es,

$\ln Y = \alpha + \beta_1 D_{t+e,t} + \beta_8 (1) + \beta_9 (1) * D_{t+e,t} = (\alpha + \beta_8) + (\beta_1 + \beta_9) D_{t+u,t}$
y $(\beta_1 + \beta_9)$ es la tasa de crecimiento de la etapa 4

El modelo permite probar las diferencias de las tasas de crecimiento de la etapa 1 (del día 0 al 25) contra las de las otras tres. Esto es,

Ho: $\beta_3=0$
Ha: $\beta_3 \neq 0$ Prueban la diferencia entre las tasas de crecimiento de la población infectada de las etapas 1 y 2

Ho: $\beta_5=0$
Ha: $\beta_5 \neq 0$ Prueban la diferencia entre las tasas de crecimiento de la población infectada de las etapas 1 y 3

Ho: $\beta_7=0$
Ha: $\beta_7 \neq 0$ Prueban la diferencia entre las tasas de crecimiento de la población infectada de las etapas 1 y 4

Ho: $\beta_9=0$
Ha: $\beta_9 \neq 0$ Prueban la diferencia entre las tasas de crecimiento de la población infectada de las etapas 1 y 5

Su estadístico de prueba es $t = \beta_j / S(\beta_j)$ distribuido como t de Student con n-k grados de libertad. En donde n es el número de observaciones en la serie y k es el número de parámetros estimados en la ecuación (2). Su criterio de significancia es si el nivel de probabilidad



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

de la t de Student es ≤ 0.05 , se rechaza la hipótesis nula.

3. Resultados

Los resultados del ajuste de la ecuación (2) se presentan en el cuadro 1. Puede observarse que la regresión obtenida se ajusta en 98.90% a los datos y de acuerdo a la prueba de F , como relación global es significativamente explicativa del proceso analizado. Esta prueba también indica que se espera que, por lo

menos, uno de los coeficientes de regresión sea diferente de cero. De los coeficientes de regresión que son importantes para probar las diferencias entre la tasa de crecimiento de la etapa 1 respecto a las cuatro restantes ($E2*D$, $E3*D$, $E4*D$ & $E5*D$), se observa que los cuatro son significativamente diferentes de cero (pruebas de t), con lo cual se prueba que las etapas 2, 3, 4 y 5, tienen tasas de crecimiento de la población infectada diferentes de la que se observa en la etapa 1.

Cuadro 1. Ecuación del patrón de evolución de la curva de población infectada por coronavirus Guatemala, 13 de marzo al 30 de mayo de 2020

Variable e indicador	Coefficientes de regresión	Error estándar	Estadístico de t	Significancia
Intercepción	1.1889	0.0879	13.5298	4.3329×10^{-21}
D	0.1413	0.0060	23.4426	1.3918×10^{-34}
E2	1.2847	0.4669	2.7518	0.0076
E2*D	-0.0563	0.0150	-3.7414	0.0004
E3	2.6918	0.7339	3.6678	0.0005
E3*D	-0.0889	0.0164	-5.4079	8.6339×10^{-07}
E4	1.1167	0.7265	1.5371	0.1289
E4*D	-0.0610	0.0129	-4.7281	1.1600×10^{-05}
E5	3.1793	3.2699	0.9723	0.3343
E5*D	-0.0886	0.0440	-2.0142	0.0479
R^2			0.9890	
F_c			687.2318	7.3873×10^{-64}

Fuente: Elaboración propia

Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

Las tasas de crecimiento exponencial son de 0.1413 para la etapa 1; de 0.0851 para la etapa 2; de 0.0525 para la etapa 3; de 0.0803 para la etapa 4 y de 0.0527 para la etapa 5. Las tasas estimadas indican que las medidas tomadas para enfrentar la epidemia nacional por COVID-19 fueron crecientemente efectivas al pasar de la etapa 1 a la 2 y de la 2 a la 3, pero al pasar de la 3 a la 4, la tasa aumentó reduciendo la eficiencia de las medidas de contención, para luego reducirse en la etapa 5, recuperando la eficiencia de estas medidas.

¿Qué fue lo que ocurrió para que la tasa de crecimiento en lugar de reducirse aumentara?, Es muy difícil responder esta pregunta directamente por la ausencia de información detallada de la historia natural de la infección. Desde el caso 79, el gobierno dejó de proveer datos sobre la red de contagio y apenas informan sobre la edad y sexo de los contagiados (Prensa Libre, 2020). Desde ayer 30 de mayo, la página de elPeriódico informa nuevamente los casos por departamento, pero todavía no provee una herramienta para hacer series de tiempo con esta unidad geográfica.

Según indica Reeves (2020) la baja en las tasas es una evolución natural y se presenta aunque no exista un programa de contención de la infección. Sin embargo, en Guatemala si ha existido un programa de este tipo, por lo que la baja de las tasas se puede atribuir a una combinación de la evolución natural y las medidas de contención.

Sobre el ascenso de las tasas de crecimiento, se puede indicar que lo que pudo haber ocurrido fue una baja en el cumplimiento de las normas debido a una mayor confianza que la población adquirió por la tendencia decreciente que mostraban las tasas de infección de la etapa 1 a la 3. Este sentido de seguridad hizo que más personas salieran de sus casas, exponiéndose en las calles. Por otro lado, el aumento de la confianza también se reforzó con el recorte del toque de queda en dos horas, el cual fue anunciado por el presidente el 19 de abril, pocos días antes de que la tasa de crecimiento de la infección se redujera de 0.0851 a 0.0525.

Otra causa probable de la baja en el cumplimiento de las normas fueron las aglomeraciones de las personas en las tiendas,

Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

abarroterías y depósitos de los barrios del viernes, sábado y domingo de la segunda semana de mayo (15, 16 y 17 de mayo), cuando por una disposición sorpresiva del presidente se cerraron mercados y supermercados y sólo se permitió abastecerse en los comercios de barrio en un horario de 7 a 11 AM. Aunque debe indicarse que esta causa sólo vino a reforzar un patrón de crecimiento que ya se había definido desde el 7 de mayo.

Estos cambios en las tasas no se dan inmediatamente, llevan días para mostrar su efecto, es decir, existe un rezago entre la causa y el efecto. Entre los cambios de etapa distan más o menos 15 días, por lo que se puede asumir que el rezago es de dos semanas. Por lo que los impactos de las aglomeraciones del 15, 16 y 17 de mayo estarían registrándose a finales de mayo, sin embargo, con las nuevas medidas (aumento del toque de queda en dos horas de lunes a viernes y toque de queda total los sábados a domingos) la tasa se redujo, lo cual sugiere que su efecto fue mayor que el de las aglomeraciones.

De acuerdo con los hallazgos de Omori et al. (2020) existen otros factores que hacen que las

tasas de crecimiento aumenten, y se deriva del mayor número de pruebas de diagnóstico que requiere un mayor número de casos positivos. Además, cuando el número de casos positivos supera a la capacidad institucional de hacer las pruebas, la curva de infección crece siguiendo un patrón lineal, lo cual también puede deberse al surgimiento de brotes y a limitaciones del sistema para atender los casos.

Durante mayo han ocurrido algunos eventos que sin duda sostuvieron la tasa de la etapa 4, lo cual podría explicarse en los términos de los hallazgos de Emori et al. (2020), aunque el segmento de la curva no es lineal. Por ejemplo, el 12, 13 y 14 de mayo hubo un brote en una fábrica de textiles de San Miguel Petapa (Sapalú, 2020a) y los hospitales nacionales virtualmente han colapsado. Puede citarse que en el hospital Roosevelt están atendiendo casos positivos de coronavirus en carpas (Sapalú, 2020c) y el hospital San Juan de Dios, según sus médicos, está a punto de colapsar (Vásquez, 2020).

Finalmente, algo de lo que no se ha hablado es de los casos que ingresan al territorio nacional por los pasos ciegos en las líneas

Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

fronterizas con los países vecinos. Sobre estos no tenemos ninguna cifra, pero este flujo existe, principalmente por contrabando de hormiga y por el movimiento de migrantes que van hacia Estados Unidos. Por ejemplo, el 22 de mayo el ejército encontró en una aldea de Morales, Izabal, a 25 cubanos y 2 africanos indocumentados (Sapalú, 2020b); el 25 de mayo fue capturada en jurisdicción de Esquipulas, Chiquimula, una fiscal auxiliar del Ministerio Público que con un cómplice llevaban nueve cubanos indocumentados en dos automóviles (Hernández y Escobar, 2020) y el 28 de mayo, la marina de la defensa detuvo en la bahía de Amatique, Izabal, una lancha con 13 hondureños indocumentados que iban con rumbo a Estados Unidos (Paredes, 2020). Este flujo de personas también constituye un factor que acelera las tasas de crecimiento de la población infectada.

4. Conclusiones

Durante los primeros 78 días de la epidemia por Coronavirus COVID-19 en Guatemala, la curva de población infectada ha mostrado cinco etapas de crecimiento, con tasas que en las primeras tres etapas acusaron

una tendencia decreciente, sin embargo, en la etapa 4, la tasa volvió a recuperar el ritmo que traía en la segunda etapa y en la etapa 5 descendió recuperando el ritmo que traía en la etapa 3.

Los cambios de tasas de crecimiento de la segunda, tercera, cuarta y quinta etapas, requirieron aproximadamente dos semanas, lo cual sugiere que las causas que originan los cambios de las tasas impactan en el total infectado dos semanas después que ocurrieron.

Las causas que originaron el crecimiento de la tasa de crecimiento de la población infectada en la etapa 4 parecen estar asociadas al aumento de confianza generado entre las personas por la tendencia decreciente de las tasas de crecimiento y el recorte del toque de queda en dos horas, los cuales motivaron a la gente a salir a la calles. Su sostenimiento puede deberse al pánico generado por el cierre de los supermercados y mercados los días 15, 16 y 17 de mayo, que hizo que la gente se aglomerara en los comercios de barrio (tiendas, abarroterías y depósitos), surgimiento de brotes en fábricas, hospitales y otras unidades de trabajo colectivo y



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

a algo adicional que sugiere el trabajo de Omori et al. (2020), las limitaciones del sistema para atender la epidemia.

La reducción de la tasa de crecimiento en la etapa 5 se puede atribuir al efecto de las nuevas medidas que aumentaron el toque de queda en dos horas de lunes a viernes y a un toque de queda total los sábados y domingos.

Por ausencia de datos, no encontramos manera de determinar el efecto en la tasa de crecimiento de la población infectada del mayor número de pruebas de diagnóstico, restricciones institucionales para atender los casos positivos y la entrada de emigrantes, pero no debe descartarse como factores que la impactan directamente.

5. Recomendaciones

Las recomendaciones para reducir la infección por COVID-19 son obvias. Quedarse en casa, lavarse las manos las veces que sean necesarias, usar mascarilla al salir de casa, proveerse con tiempo de los suministros para la semana, cumplir con los toques de queda y diagnosticar y hospitalizar a los infectados.

Incrementar y agilizar la distribución de los recursos para los hogares más pobres, aquellos que tienen que salir de sus casas para ganarse los fondos para el día-día. De no intentarse esta vía, este conglomerado social se convertirá en una fuente permanente de contagio.

Los mensajes del presidente para combatir la epidemia deben informarse de modo claro y simple, por ejemplo, usando diapositivas. Deben liberarse recursos que actualmente se usan para gastos superfluos para ampliar la capacidad del sistema nacional de salud para enfrentar la crisis por coronavirus, como aquellos usados para pagar los honorarios de los asesores no médicos en la cartera del ministro y viceministros de Salud Pública (Espina, 2020) y otros del mismo género en otras partes del gobierno.

Deben desarrollarse enfoques alternativos para atender los casos positivos ante el colapso inminente de los hospitales nacionales. Los cuales, desde las reformas de Alvaro Arzú se encuentran muy debilitados.

Algo importante que hay que mejorar es la divulgación de la información detallada de la epidemia. Sin datos nadie puede



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

hacer mayores análisis. Por lo que se recomienda publicar la información con todos detalles posibles, de manera que se pueda reconstruir la historia natural de cada caso.

Referencias bibliográficas

- Arim, M., Herrera, D., Sanguinetti, I., Pintos, J., Alemán, A., Romero, H., Fariello, M. I. y Botti, H. (2020). *Crecimiento subexponencial de casos confirmados de COVID-19*. Nota Técnica No. 2 del Grupo Uruguayo Interdisciplinario para el Análisis de Datos de COVID-19. Recuperado de https://guiad-covid.github.io/publication/nota2/Nota_2_Crecimiento_Subexponencial_GUIAD-Covid19.pdf
- Chiang, A. C. and Wainwright, K. (2007). *Métodos fundamentales de economía matemática*. México: McGraw-Hill.
- Centros para el Control y Prevención de Enfermedades. (2020). *Cómo se propaga el COVID-19*. Recuperado de <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/how-covid-spreads.html>
- Espina, C. (28 de mayo de 2020). "MP investiga planilla del despacho superior del Ministerio de Salud", *el Periódico*, Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/05/28/mp-investiga-planilla-del-despacho-supe-rior-del-ministerio-de-salud/>
- Hernández, E. y Escobar, I. (25 de mayo de 2020). "Tráfico de personas: Fiscal del MP es detenida con nueve cubanos indocumentados". *Guatevisión*, Recuperado de <https://www.guatelevision.com/nacionales/departamentos/fiscal-del-mp-es-detenida-por-trafico-de-migrantes-cubanos-breaking>
- Lancastl, N. (2020). Is the impact of social distancing on coronavirus growth rates effective across different settings? A non-parametric and local regression approach to test and compare the growth rate. Preprint. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/340563781_Is_the_impact_of_social_distancing_on_coronavirus_growth_rates_effective_across_different_settings_A_non-parametric_and_local_regression_approach_to_test_and_compare_the_growth_rate
<https://doi.org/10.1101/2020.04.07.20049049>
- Leung, N. Y., Bulterys, M. A., & Bulterys, P. L. (2020). *Predictors of COVID-19 incidence, mortality, and epidemic growth rate at the country level*. Preprint. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/341498721_Predictors_of_COVID-19_incidence_mortality_and_epidemic_growth_rate_at_the_country_level
<https://doi.org/10.1101/2020.05.15.20101097>



Mamerto Reyes Hernández ◀ Las tasas de crecimiento de la población infectada por coronavirus
Lesbia Calderón Aguirre en Guatemala en los primeros 78 días de la epidemia nacional

- Ma, J. (2019). "Estimating epidemic exponential growth rate and basic reproduction number". En *Infectious Disease Modelling*, 5: 129 - 141
- Omori, R., Mizumoto, K. & Chowell, G. (2020). "Changes in testing rates could mask the novel coronavirus disease (COVID-19) Growth Rate". *International Journal of Infectious Diseases*, 94: 116 – 118 (Forcoming)
- Paredes, L. (28 de mayo de 2020). "Hallan en Izabal una embarcación con hondureños que intentaba llegar a EE. UU". *elPeriódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/05/28/hallan-en-izabal-una-embarcacion-con-hondurenos-que-intentaba-llegar-a-ee-uu/>
- Prensa Libre (23 de mayo de 2020,) Cuántos casos de coronavirus hay en Guatemala. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/casos-de-coronavirus-en-guatemala/>
- Reeves, Colin R. (2020). *Is the Coronavirus Epidemic Exponential?* Preprint May 2020. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/341625167_Is_the_Coronavirus_Epidemic_Exponential
- Sapalú, L. (18 de mayo de 2020a). "Concejo municipal declaró un estado de emergencia en San Miguel Petapa". *elPeriódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/05/18/concejo-municipal-declaro-un-estado-de-emergencia-en-san-miguel-petapa/>
- Sapalú, L. (22 de mayo de 2020b) "Hallan a 25 cubanos y dos africanos en Morales, Izabal". *elPeriódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/05/22/hallan-a-25-cubanos-y-dos-africanos-en-morales-izabal/>
- Sapalú, L. (27 de mayo de 2020c) "Pacientes de COVID-19 son atendidos en una carpa en el Hospital Roosevelt". *elPeriódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/05/27/pacientes-de-covid-19-son-atendidos-en-una-carpa-en-el-hospital-roosevelt2/>
- Vásquez, E. (27 de mayo de 2020) "Médicos piden auxilio ante colapso del Hospital San Juan de Dios". *elPeriódico*, 2020. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/05/27/medicos-piden-auxilio-ante-colapso-del-hospital-san-juan-de-dios/>

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres



Contrapunto

Gobernar en tiempos de incertidumbres

Jean-Paul Vargas Céspedes¹

jeanpauv@ucm.es

Mauricio Ramírez Núñez²

ramirez.mauricio@hotmail.com

Resumen

La presente reflexión ofrece una visión amplia y disruptiva sobre el ejercicio del gobierno en contextos de sistemas complejos e incertidumbres, centrando las provocaciones hacia las nuevas formas de entender la gestión pública, en especial su capacidad de innovación y de generar análisis predictivos en la forma de entender lo público y de formular e implementar las políticas. Aprendizajes complejos y dinámicos, que ha requerido de una inmediatez estratégica producto de la pandemia COVID-19.

Palabras clave

Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, políticas públicas, gestión pública, complejidad, incertidumbre, análisis prospectivo, pensamiento disruptivo, gestión de crisis, gestión de cambio, COVID-19.

1. Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Máster en Política Mediática: Sociedad, Estado y Comunicación, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, Universidad de Castilla-La Mancha. Máster en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Máster en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad Santa Lucía. Diplomado en Estudios Políticos Aplicados, Fundación Ortega & Gasset-Gregorio Marañón. Especialización en Negociación Política, Harvard University Extension School. Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior, Universidad Internacional de las Américas. Autor de diversas investigaciones centroamericanas sobre gobernabilidad, centros de gobierno, parlamentos, administración pública, partidos políticos, políticas públicas e integración centroamericana

2. Internacionalista graduado de la Universidad Internacional de las Américas (UIA), Magíster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo por la



Abstract

This paper offers a broad and disruptive vision of the exercise of government in contexts of complex systems and uncertainties, focusing on challenges towards new ways of understanding public management, especially its capacity for innovation and generate predictive analysis to understand the public in order to formulate and implement policies in a Complex and dynamic learning which has required strategic immediacy as a result of the COVID-19 pandemic.

Keywords

Government, governability, governance, public policy, public management, complexity, uncertainty, prospective analysis, disruptive thinking, crisis management, change management, COVID-19.

El ejercicio del gobierno en su encrucijada

iniciamos una década en una encrucijada entre el seguir haciendo las cosas como antes se han hecho -indistintamente si fueron eficaces o no- y el apostar por un aprendizaje acelerado, producto de la necesidad por atender los vientos de cambio y el fijar nuestro propio rumbo.

La encrucijada lleva de forma implícita una polisemia en sí misma, que va desde el encontrarse al borde de un cruce de caminos, sea entre la esperanza idílica de un ayer que no volverá y un mañana que no logramos entender; pero

también puede hacer referencia a un sentido de peligrosidad o inclusive un argumento alternativo. Siempre el meollo de una encrucijada lo constituye el saber adoptar una elección, como también una consecuencia natural

Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), con estudios en el área de filosofía y pensamiento crítico contemporáneo, promotor acreditado por el Senado de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2019). Académico, analista y columnista en medios nacionales e internacionales y profesor universitario de la carrera de Relaciones Internacionales. También ha sido director ejecutivo y asesor político de la Asociación de Transportistas Turísticos de Costa Rica (ASOTRANSTUR) 2015-2017, secretario ejecutivo del proyecto Vía Costarricense de la Fundación Costa Rica para el Desarrollo Sostenible 2012-2015.



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ **Gobernar en tiempos de incertidumbres**

de esta decisión que profundiza o no, ese entorno de peligrosidad, dado que, al dejar la comodidad de las certidumbres, siempre avanzamos hacia lo nuevo, lo desconocido y por ende lo incierto.

Son tiempos de constante redefinición entre *¿qué es público o privado?* Nuestros gobiernos estuvieron por muchas décadas acostumbrados a que lo público es el terreno de las certidumbres, y después de todo, cuando un asunto o tema privado generaba inconformidades colectivas por la falta de previsión de resultados, éste solía transitar hacia lo público, y con ello se lograba una especie de satisfacción social; sin embargo, las crisis de representación y de representatividad, la fragmentación política-social, la vertiginosa volatilidad de los problemas globales actuales, entre muchos

otros factores, han dificultado volver a esa sensación -o aparente sensación- de seguridad en lo público.

Situación que se debe no solo por la aceleración de los cambios, sino porque además la gestión de lo público se encuentra en contextos complejos y complicados, no basta ya con tener el conocimiento especializado de un área, pues las respuestas necesarias, además de un contexto de inmediatez, obligan a la integralidad de un conjunto de saberes; nos encontramos así en el terreno de la complejidad en el cual se desdibuja el Estado de bienestar.³

Volviendo al punto de inicio, nos encontramos en una encrucijada, en un sentido de peligrosidad, puesto que el riesgo es evidente *¿cuál camino debemos elegir*

3. El Estado de bienestar se está enfrentando a una lucha por la supervivencia en varios frentes: (a) una batalla intelectual, (b) una batalla de la política, y (c) una batalla de las políticas. Estamos de acuerdo en que necesitamos del bienestar, pero ¿necesitamos un Estado de bienestar que nos proporcione esa situación de satisfacción? ¿Existen otros medios mediante los cuales pueda asegurarse el bienestar de las personas? En segundo lugar, hay una batalla política centrada en si el Estado de bienestar es asequible, especialmente en épocas de crisis, períodos de austeridad y de crecimiento lento. Una de las paradojas del Estado de bienestar es que las sociedades más ricas se convierten en los gobiernos menos capaces o dispuestos a financiar el bienestar de forma colectiva. En tercer lugar, tenemos una batalla de las políticas. ¿Puede el Estado de bienestar adaptarse a unas circunstancias y tendencias cambiantes, o se han vuelto sus propias instituciones y estructuras demasiado inflexibles e incapaces de reformarse para estar a la altura de los retos de unas sociedades en constante cambio? (Gamble, 2020)



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

para no estrellarnos? Y de ahí una ramificación de interrogantes como ¿es el camino que beneficia al mayor número? ¿y cómo podemos adoptar las medidas para apoyar a los sectores más perjudicados? ¿es una respuesta de contención? ¿cuáles son los futuros inmediatos y deseables? ¿tenemos las capacidades y recursos para asegurar nuevas formas de operar en esos futuros?

Ante estas interrogantes, solo nos queda invocar la palingenesia del ejercicio del gobierno, concepto que procede de la mitología griega y nos recuerda el ave Fénix, aquella ave fabulosa que después de vivir quinientos años, procedía a construir un nido para morir. De su cadáver, ya descompuesto y en llamas, surgía otra ave, llena de vida por quinientos años más. La

cuestión meridional es si estamos ante las vísperas para crear nuestro nido, o seremos acaso solo los recuerdos diluidos de un ejercicio del gobierno del pasado, o por el contrario, somos esa nueva ave que se aventura a extender su plumaje y vivir por otros quinientos años; de ahí el tema de estas reflexiones: sobre gobernar en tiempos de incertidumbres.

Los gobiernos adolecen de una miopía genética su forma de entender y actuar en los asuntos públicos, la cual se acelera por visiones al corto plazo - derivada en muchos casos por los ciclos electorales- y en donde la tutela del interés general difuso⁴ suele quedar relegada.

Una visión reduccionista, la cual incrementa el deterioro y la

4. Son los derechos que se identifican como pertenecientes a esta nueva generación tienen en común dos notas: primero, no proceden de la tradición individualista o socialista de la primera y segunda generación; y segundo, se sitúan al principio de un proceso legislativo, lo que les permitirá ser reconocidos en el futuro como derechos humanos; su fundamento primero radica en la solidaridad, valor que recibe su elaboración teórica moderna de la mano de Durkheim. Como valor jurídico sustentador de estos derechos, podemos definirla como "la conciencia conjunta de derechos y obligaciones, que surgirá de la existencia de necesidades comunes, de similitudes, que preceden a las diferencias sin pretender su allanamiento. Estos intereses poseen también una dimensión social puesto que pertenecen a una colectividad de personas y solamente a estas. Intereses de masas que comportan ofensas de masas y que ponen en contraste grupos, categorías, clases de personas. Aquí se insertan los intereses de los consumidores, los intereses medioambientales, los de usuarios de servicios públicos, de los inversionistas y de todos aquellos que integran una comunidad compartiendo sus necesidades Fuente especificada no válida.



podredumbre en aquellas instituciones de ataño, que en su momento fueron visionarias e innovadoras. El cortoplacismo vino y se quedó no solo en las administraciones públicas, sino también en el sector privado, un espejismo de la comodidad del hoy. Las directivas de las empresas han perdido el interés al largo plazo, para asegurarse las ganancias del hoy sin riesgo alguno, al igual que el interés de los fondos de inversión en mantener en cartera las acciones que tiene en un momento dado -respondiendo a esta lógica de pequeños pasos en tiempos cortos- (Phelps, 2017, pág. 430)

El documento que el lector tiene en sus manos presenta tres reflexiones provocadoras que esperan contribuir a una mayor profundización del conocimiento sobre el ejercicio del gobierno en contextos de incertidumbre, para ello es fundamental reconocer las grandes preguntas (I), destacar que las acciones pendientes del hoy, se convierten en crisis del mañana (II), y finalmente *¿cómo gobernar los problemas del mañana?* (III).

Nuestras reflexiones asumen como faro orientador que todo conocimiento vivo está hecho de problemas que han sido o deben

ser reconstruidos, y no de descripciones repetitivas. Por tanto, no existe dificultad alguna en el surgimiento de los problemas y desafíos, la cuestión fundamental radica en la incapacidad de los actores e instituciones por reconocerlos y afrontarlos en los momentos oportunos.

En el primer apartado, reconocemos el poder de la duda, fundamentado en nuestra capacidad de asumir distancia con el objeto de análisis y poner a discutir los tópicos y prejuicios, para adentrarnos en un laberinto de cuestionamientos sobre posturas, ahora relacionadas con la gestión pública, y que se dotan de los ropajes teóricos incuestionables. Nuestra intencionalidad no es caer en las confrontaciones, sino examinar la gestión pública desde la lectura de sistemas complejos y contextos de incertidumbres para un mejor análisis, razonamiento, e identificación de los aspectos perdurables y de las transformaciones impostergables.

La segunda reflexión, nos da cuentas de los elementos incrementales producto de la ausencia o incapacidad de la decisión pública, puesto que las tareas pendientes tienden a complejizarse por las dinámicas de sociedades



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

globales, y de una composición social cada vez más fragmentada y diversa.

De ahí la importancia de que el ejercicio del gobierno y de todo el entramado institucional, no caiga en estados de confort, en la identificación, análisis y acción de las problemáticas relevante en un tiempo actual y futuro. Es aquí donde radica la capacidad disruptiva e imaginativa del ejercicio del gobierno, partir de esa especie de *giro copernicano* el camino para un cambio determinante en el modo de construir, ver, hacer y acercarse a lo público.

La tercera reflexión y a modo de una integración de ideas, expone la necesidad de ¿cómo gobernar los problemas del mañana? Integrando la necesidad de rasgar nuevos conceptos en ideas para entender los tiempos de cambio

Una realidad que a su vez es detonante de nuevos fenómenos sociales y dinámicas políticas, obligando inclusive al Estado a repensar toda su arquitectura institucional, tanto desde una lógica operativa como su capacidad de tejer horizontes futuros compartidos.

El proceso de cambio puede

emerger desde lo local hasta el sistema internacional; introduciendo nuevos paradigmas de comprensión y de acción en lo público, y para ello necesitamos de las capacidades institucionales adecuadas, del aprendizaje de nuevas formas de entender y hacer las políticas públicas, así como de un proceso permanente de transferencia y de habilidades técnico-políticas para el ejercicio del gobierno.

Los riesgos y amenazas se han tomado en consideración como ejes indispensables para planificar el futuro, migraciones masivas, eventos naturales, nuevas pandemias o hambrunas, son consideradas para visualizar y proyectar escenarios; la cuestión es si nos hemos apropiado de esos conocimientos y si tendremos la disciplina de operar con ellos.

Por tanto, se vuelve una tarea fundamental el concebir narrativas sólidas que contribuyan en la dirección de fortalecer instituciones estratégicas, aprender a canalizar la gestión emocional de una sociedad, a encontrar los procesos de interlocución política para la credibilidad de la gestión pública y la confianza hacia un proyecto futuro, capaz de robustecer el bienestar colectivo.



Esperamos así que estas reflexiones puedan orientar un debate continuo sobre la transformación del cómo entendemos la función dinamizadora del Estado, y a su vez, profundizar en su capacidad de adaptabilidad en procesos de gestión de crisis y transformación del cambio.

I. Identificar las grandes preguntas

Carl Schmitt indicaba que la vigencia de las instituciones depende de la capacidad y permanencia de sus principios y valores constituyentes (Schmitt, 2011), por otra parte, Antonio Gramsci denominaba *interregum*, a aquellos periodos de crisis durante se cuestionan varios principios del consenso establecido, de forma tal, que los cambios y las transformaciones encuentran una ventana de oportunidades para lograr las transformaciones que en otros contextos no serían posibles (Gramsci, 2017)

Si la evolución del ejercicio del gobierno suele ser precipitado y poco ponderado, premiando lógicas de acción cortoplacistas y en el peor de los casos electorales, y si a eso le añadimos las costumbres de las adminis-

traciones públicas -o la sociedad en general-, ese *ethos*, -producto de una sociedad ahogada en la economía de consumo-, nos encontramos con una proyección de la realidad en la cual el factor central suele ser complacencia con el *status quo*, el no cuestionamiento de una manera de vivir o de gobernar, y que no incita a activar ningún mecanismo que se interroge sobre el por qué o el para qué lo hacemos de una forma determinada.

Como indica Peter Sloterdijk, el ejercicio del gobierno se ha convertido en un servicio de averías que debe reparar los destrozos, contratiempos o circunstancias en las que se ha envuelto por sus propias incapacidades o por sus visiones de corto plazo para entender y accionar en los tiempos de transformación actuales (Sloterdijk, 2014).

Nos encontramos en tiempos cuya velocidad de los cambios suele ser mucho más rápidos de lo que podemos entender o dar explicaciones, la capacidad de calibrar constantemente las administraciones públicas como sus interdependencias, requiere de nuevas formas de gestionar los asuntos públicos.



La incapacidad para conducir y coordinar la acción colectiva hacia niveles razonables de integración, igualdad, protección y seguridad social, parecen estar rebasados por las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas en curso; varias de las respuestas del gobierno son inefectivas y dan pie a situaciones y riesgos de gobernabilidad por sus defectos de información, equivocaciones analíticas o de comunicación y por las fallas operativas de gestión y de liderazgo. Bajo este contexto, parece ser que la democracia ha sido eficiente en generar gobiernos de valores, pero insuficiente para asegurar resultados (Aguilar, 2018, pág. 2). La cuestión por dilucidar es si en un contexto de crisis, la sociedad prefiere una democracia de valores o cualquier otra forma de gobierno capaz de asegurar los resultados, aún a expensas de sacrificar la misma institucionalidad democrática.

El resultado es que la política -como ejercicio del gobierno- aparece como mera administración de un sistema que ya no sabe ni puede controlar por sí misma. Su tradicional capacidad para proteger a la sociedad, guiarla y emprender reformas depende ahora de instrumentos que se escapan a sus recursos habituales.

Hoy la política transmite la imagen de estar privada de la posibilidad de decidir cómo debe gobernarla. El Estado, la unidad de acción política por excelencia, aparece sujeto a los constreñimientos que le imponen otros Estados, los "mercados", o todo un conjunto de imperativos sistémicos sobre los que ya no tiene control (Vallespín, 2020).

Esta gestión pública busca un accionar complejo de las administraciones para la reducción de las incertidumbres, transformándolas en certidumbres, sea porque las instituciones públicas imponen restricciones, determinan la asignación de recursos, se adoptan normas de regulación del comportamiento social o económico, se determinan las reglas de juego para la resolución de problemas, como incluso se promueve un enfoque particular para el desarrollo; induciendo así, cambios con el objeto de preservar el bienestar del conjunto de la sociedad.

Para entender nuestras instituciones es preciso saber lo que son, cómo y por qué están tejidas y sostenidas, y qué consecuencias provocan en diversos escenarios. La comprensión de la gestión pública es un proceso caracteri-



zado por el constante aprendizaje y adaptación, lo que se hace, cómo se hace, por qué funciona bien o mal, cómo se crean las modificaciones e incluso, el cómo transmitir este conocimiento a otros contextos, instituciones y actores (Ostrom, *Comprender la diversidad institucional*, 2015). Sin embargo, quizás debemos devolvernos unos pasos y hacernos el cuestionamiento de *¿Qué es la gestión pública?*

Las preguntas elementales y directas pueden surgir sólo si ya no hay, ni son válidas las respuestas formuladas por la tradición, razón por la cual debemos replantearlas de nuevo (Arendt, 2018); en momentos que por razones de los cambios económicos, sociales o políticos le dan un nuevo contexto y significado, puesto que estamos ante la emergencia de fenómenos complejos y en los cuales la elasticidad de los conceptos e ideas que conocemos pierden todo sentido de conexión y validez. Estaremos por ello en presencia de lo nuevo, en la medida en que seamos capaces de ofrecer razones bien fundadas sobre las pautas del cambio y las acciones adecuadas para enrumbar a nuestras instituciones hacia esos horizontes.

Uno de los principales desafíos de la gestión pública en incertidumbres, es la capacidad de aprender a definir las grandes preguntas que permitan a la sociedad construir horizontes futuros compartidos, más allá de las luchas políticas viscerales. Pareciera que vivimos una competencia de respuestas y diagnósticos, sin haber definido adecuadamente las premisas de partida, nos centramos y ceñimos a una visión sobre las consecuencias de los problemas del ayer, sin tener la claridad adecuada del cómo los contextos actuales influyen, modifican o potencializan esos problemas, estamos ante un uróboro, símbolo del ciclo eterno de las cosas y que en este caso nos recuerda esfuerzos valiosos e inútiles para iniciar acciones que al final impiden toda transformación real del Estado.

Podemos partir de una postura reduccionista, que entiende a la gestión pública como la función del Estado para atender una amplia y dinámica matriz de desafíos y oportunidades en un esquema de gobernanza global (local, nacional, regional e internacional) desde un entramado organizacional propio y en un marco competencial claramente establecido, desde el cual ofrece

respuestas institucionalizadas que pueden responder a distintos niveles de interacción social, sea por mecanismos de participación ciudadana o incluso por Alianzas Público-Privadas (APP). La gestión pública es un diseño de calidad, orientado al desarrollo y el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), asegurando bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna, en un país determinado.

Se deben destacar tres elementos claves orientados al ciclo de la gestión pública para el desarrollo: (a) el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para potenciar el crecimiento de la economía, (b) la internacionalización de los modelos conceptuales de la gestión por resultados, creando una cultura de costo/efectividad y rendición de cuentas, y finalmente (c) crear una lógica de cadena de producción de valor público, haciendo un énfasis en los impactos, como los efectos de las políticas públicas, de forma tal que la administración pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades para organizar distintas fases para la maximización de los resultados (CEPAL, 2020).

Entra la diversidad de criterios, se podría identificar que la

gestión pública es producto de una evolución histórica de la acción administrativa, que en los términos de Weber constituye la forma por medio de la cual el Estado asume su visibilidad hacia la ciudadanía, en tanto que esta acción tiene lugar, en un contexto burocrático en sus dimensiones organizacionales e institucionales, al servicio de un interés público y de forma simultánea respondiendo un objetivo mayor: el control y el dominio (Weber, 1964). Por tanto, constituye un programa de reforma del sector público orientado a reemplazar los enfoques de administración por la gestión, sustituyendo los modelos burocráticos o modelos de administración basados en contratos -hasta donde sea posible-, asegurando una reducción, simplicidad y eficiencia de la administración pública (Shafritz, 1988).

Indistintamente, de una u otra posición, estamos ante un proceso de resignificación normativa de las administraciones públicas para atender los asuntos públicos, en dinámicas de constante aceleración y cambio para: resultados basados en la eficiencia, efectividad y la calidad del insumo público brindado (1), sustituir estructuras jerárquicas, rígidas y engorrosas por modelos

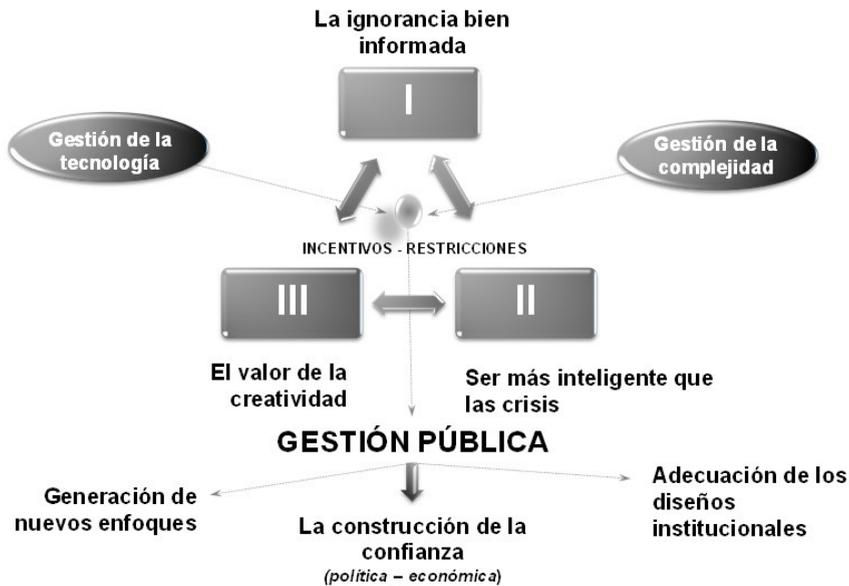


más descentralizados, simples y considerando los tiempos de proceso (2), un incremento de autonomía de los gestores públicos, especialmente de los controles de las agencias centrales (3), nuevos enfoques de evaluación institucional e individual basado en criterios de objetivos de ejecución (4), la posibilidad de hacer disponibles recursos humanos y tecnológicos en contextos de constante innovación y penetración de las tecnologías disruptivas (5), y una mayor sensibilización entre las administraciones como hacia la sociedad de que muchos objetivos estratégicos pueden realizarse en una matriz amplia de oportunidades con las APP (6).

Aspectos que son posibles al modificar un enfoque propio de la década de los años 70's de una gestión sectorializada, para transitar hacia modelos de intersectoriales, interinstitucionales e interactoriales, asegurando una red colaborativa más allá de los marcos competencias -competencias propias, compartidas y concurrentes-; fortaleciendo las condiciones adecuadas para la implementación de políticas públicas concertadas y planificadas.

La gestión pública requiere ir más allá de una serie de ritos institucionales o incluso de una vocación de gobierno de fontanería que se centra en atender los procedimientos -y sus fallas administrativas-, sin agregar valor público real. La cura de esta aparente enfermedad no radica exclusivamente en mejorar los procesos administrativos o la incorporación de tecnologías disruptivas. Estas no son un remedio, sino que constituyen un requisito previo. (ver Diagrama 1)

En la imperfección misma de la gestión pública radica su capacidad de innovarse con fórmulas político-institucionales que ofrezcan un sólido diseño institucional, flexible y propio de los tiempos; en síntesis su habilidad y capacidad para reconocer lo relativamente nuevo, siendo en muchos casos, algo ya conocido pero puesto en un contexto inédito y experimenta por tanto una nueva valoración: "(...) distinguir el futuro esperable que viene ceteris paribus -que podemos anticipar de experiencias anteriores- de la innovación radical que surge trascendiendo el horizonte abierto por las experiencias y que no responde a ninguna expectativa" (Innerarity, El futuro y sus enemigos, 2009).



La gestión pública requiere de sistemas complejos de información para asegurar la toma de decisiones basada en evidencia; así como, la formulación de modelos de acciones futuras e identificar acciones derivadas. Esta combinación permite ampliar la matriz de temas futuros, es decir, aquellas otras áreas que son poco o escasamente consideradas, pero que en un horizonte cercano determinarán una incursión estratégica y planificada, o una gestión de contingencia. Para alcanzar esto, es fundamental iniciar con procesos de transferen-

cia de habilidades y competencias para gestionar las complejidades, al igual que dotar de adecuados instrumentos para absorber tecnologías disruptivas.

Por ende, es fundamental no solo la transferencia del conocimiento, sino también las velocidades de las administraciones públicas para desaprender y reaprender nuevos conceptos e ideas, promoviendo la creatividad indistintamente de su punto de origen y la generación de un pensamiento crítico y disruptivo, para ser más inteligentes que las crisis. De esta



forma, podemos crear nuevos enfoques y estimular los cambios institucionales necesarios.

La importancia de contar con diseños institucionales fuertes para asegurar una mayor eficiencia y capacidad de resiliencia de las administraciones públicas ha sido un tema profundamente abordado por múltiples autores (Shepsle, 1986) (Osborne, 1992) (Carrilo, 2001) (Colomer, 2001) (North 2005) (Vargas J. , El ocaso del presidencialismo costarricense, 2008) (Giménez, 2019), diseños que han de partir de los contextos propios, de las estructuras de redes interorganizacionales, de los valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de las acciones; es así, como las administraciones públicas deben ser comprendidas más allá de una lógica legal, normativa o política.

Diseños institucionales que por su naturaleza tiene un desenvolvimiento en contextos siempre turbulentos, en los cuales la información nunca es precisa o suficiente, y la movilidad de posiciones de los actores suele crear grandes incertidumbres y especulaciones. Esta situación deriva en:

- Una incapacidad de análisis predictivo, para dar paso a una comprensión de las estrategias de los otros, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad en la decisión.
- Al centrarse en lo urgente sobre lo importante, así como una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular, y por ende se pierde la capacidad de entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -scanning radar-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor.
- La capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro es sustituida por formas de pensar y actuar en términos intuitivos, y en el mejor de los casos por observación y percepción de lo inmediato.

Apostar por diseños institucionales fuertes, es ir más allá de las tendencias o los vientos políticos, es iniciar un proceso de gestión de cambio, que den paso a la creatividad, a la imaginación, a la búsqueda de alternativas innovadoras, con dosis de realismo y potenciación de lo posible en un contexto de un futuro deseable y alcanzable.



Giménez (2019) argumenta la necesidad entonces de apostar a una mayor coordinación, lo cual equivale a su vez a una mayor eficacia, puesto que los grandes desafíos democráticos es la atención a los problemas multidimensionales, de ahí la importancia de pensar en las Unidades de Gestión Estratégica -*delivery units*- que permiten eliminar inconsistencias y favorecer la implementación de las políticas transversales. Políticas que por su naturaleza exigen mayor congruencia de la información y por ende herramientas tecnológicas adecuadas para adoptar decisiones basadas en la evidencia y asegurando la interoperabilidad.

Con estas reflexiones de partida, consideramos entonces que la gestión pública en entornos que son dinámicos e inciertos requiere de diseños complejos y ecosistemas institucionales de cooperación para identificar problemas en una visión multidimensional enmarcada en las megatendencias, para lo cual la innovación de procedimientos y la aplicación de tecnologías disruptivas en el manejo y análisis de datos, constituye una condición de partida. Al mismo tiempo, las administraciones públicas

requieren ser más simples para atender los bienes y servicios, con trazabilidad y valor agregado.

La política cambia, porque la sociedad cambia. La complejidad actual radica en lógicas globales que dan más alternativas de elección, y esto a su vez dificulta los procesos decisionales; de ahí que se requiere hacer una apuesta en términos de Sunstein (2014) por la simplificación de la arquitectura decisional del Estado.

Simplificar inicia por una aplicación sistemática de los análisis de coste/beneficio, el cual ayuda a descartar las intuiciones y reacciones que nos llevan en direcciones equivocadas y potencialmente peligrosas; como según nivel es comprender el origen de las dificultades innecesarias, los expertos de la administración pública pueden desarrollar un alto nivel de especialización y profundidad, pero carecen en ocasiones de una apertura hacia otros enfoques y dimensiones, o bien se han arropado con marcos cognitivos y costumbres institucionales, que les impiden dar un salto hacia la transformación, en defensa del valor de una práctica pasada la cual se reproduce en la cotidianidad, de ahí que es fundamental abrirse hacia el conocimiento y la

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ **Gobernar en tiempos de incertidumbres**

expectativa de la ciudadanía. Entre las múltiples variables a considerar en los procesos de simplificación de la arquitectura decisional, es la responsabilidad de una buena comunicación e información del proceso, como del resultado, los aportes de la sociedad, aunque sean críticas desmedidas, son siempre procesos de mejora continua (Sunstein, 2014).

II. Los pendientes del hoy, las crisis del mañana

Las percepciones y expectativas sobre los rendimientos de la gestión pública contribuyen a mejorar las condiciones de confianza y legitimidad del Gobierno, a través de ella es posible canalizar múltiples y volátiles demandas sociales que desbordan las

capacidades de gestión de Estado a nivel nacional y local; presiones que exigen respuestas inmediatas, eficientes y eficaces, obligando intrínsecamente a las autoridades políticas a situarse en un proceso de interlocución caracterizado por: la judicialización administrativa, una creciente predominio de actores colectivos que producen un incremento exponencial de la pluralidad de intereses y con ello afianzan las crisis de representatividad, una teatralidad política mayor carente cada vez más del debate de ideas y propuestas.⁵

De ahí que, cada vez más el ejercicio de gobierno requiere de la habilidad y capacidad de personas para gestionar sistemas complejos, apartándose de la micro-gestión pública y no tanto excelentes oradores o *influencers*⁶ de las redes sociales. Después

5. La calidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes. Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

6. Término para designar a las personas con una aparente o real credibilidad desarrollada en una o varias plataformas de las redes sociales, y que en principio tiene una habilidad para influir o permear la opinión de sus seguidores. Se les considera como expertos por expresar sus opiniones, juicios y percepciones, que en muchas ocasiones, son simplemente cajas de resonancia de otros influencers.

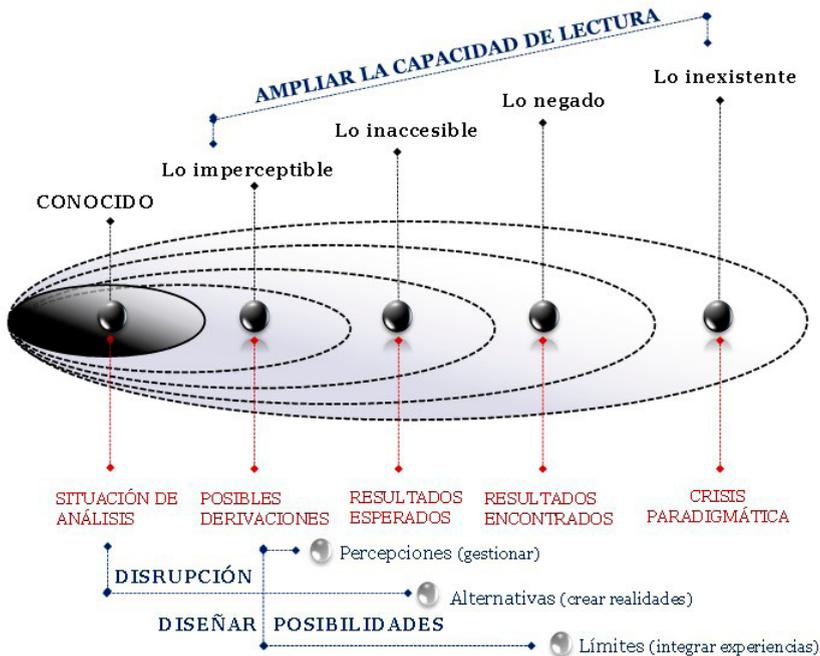
7. Una de las razones es que el largo plazo no nos llama la atención y no nos preocupa, especialmente porque las emociones más fuertes se asocian, bien con los beneficios más inmediatos, bien con los costes a corto plazo. Si los beneficios a corto plazo llevan

de todo el arte de gobernar es la habilidad de escoger, comunicar, pero sobre todo educar, en cuanto las razones y criterios del por qué una alternativa constituye una mejor vía que cualquier otra, en un contexto determinado y con una responsabilidad hacia el futuro.

Las respuestas del gobierno a las demandas sociales insatisfe-

chas no son tareas postergables, puesto que las demoras del hoy, son las semillas de los conflictos potenciales del mañana. Una tendencia derivada sea por el predominio de la teoría económica tradicional, o por una comprensión sobre la temporalidad de los cambios del futuro, al percibirlos como un asunto lejano y distinto (ver Diagrama 2).⁷

Diagrama 2. Complejidad e incertidumbres desde la gestión pública



Fuente: Elaboración propia a partir de (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008) (Manucci, 2010) (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020)

aparejado algo que, sabe muy bien o es muy divertido, pueden imponerse a cualquier otra consideración. Lo mismo puede aplicarse a los costes a corto plazo que a priori parecen elevados, como ir al médico o ponerse a dieta (Sunstein, 2014, pág. 78).



Una de las tareas impostergables es que la gestión pública pueda pasar de los temas conocidos, hacia lo imperceptible y para ello requiere ampliar su capacidad de lectura y de análisis, ampliando así la matriz de temas futuros en los cuales se puedan diseñar alternativas futuras, para atender incluso crisis, que en la actualidad no se perciben como tales.

Como bien lo indican Vargas, J.P. & Sancho, R (Tallar el Cetro Presidencial, 2018) el ejercicio del gobierno requiere de estructuras del conocimiento para la toma de decisiones, a efectos de identificar, analizar e interpretar las transformaciones sociopolíticas actuales, así como decodificar las tendencias convergentes y ciclos de ruptura hacia el futuro. Estructuras con una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, y hacerlo entender en su complejidad a las instancias de decisión y de estas a la sociedad en general.⁸

En concordancia con esta argumentación, la política pública

constituye siempre un objetivo en movimiento entre las certidumbres e incertidumbres, un proceso en el cual los resultados no siempre podrán estar lo suficientemente claros y por ende requiere de procesos de flexibilización, adecuación y atenuación. Un proceso en el cual la constante intervención de diversos interlocutores nos hace avanzar o retroceder, y en donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad, que a su vez contribuye a tensar los diseños y capacidades institucionales para su transformación.

No obstante, la gestión pública ha venido operando principalmente sobre lógicas presentes y modelos de planificación basados en las expectativas del pasado, sin capacidad de atenuarse a las transformaciones y las megatendencias; de forma tal, que las lógicas de anticipación han sido vaciadas por la prevención y la precaución, sin enraizar una cultura de innovación disruptiva y prospectiva. Esta miopía de la temporalidad en la gestión pública nos ha dificultado entender amenazas de crisis bajo

8. Los modelos de organización de asesoría presidencial, indistintamente de su estructura o de su nivel de institucionalidad, son equipos invocados a la innovación, la prospección aplicada y el pensamiento disruptivo. Promueven una innovación al hacer comparecer lo que nunca habíamos pensado, transmutando el valor de algo que era visto y conocido desde siempre, hacia nuevas formas de entender y construir nuestros marcos cognitivos (Vargas & Sancho, Tallar el Cetro Presidencial, 2018)



una lectura errada de la distancia geográfica, en conclusión, la política se ha preocupado por gestionar el presente.

El accionar de las administraciones públicas -con la diversidad de paradigmas dominantes- se ha preocupado por gestionar los problemas pasados y presentes, sin una claridad de un entramado capaz de dotar una panorámica integral y futura,

(...) se ha centrado exclusivamente en lo que se quiere resolver y en la población objetivo particular que se quiere atender, sin tomar en consideración la complejidad de la composición y causalidad del problema público particular y del contexto de vida de su población objetivo, sin registrar y definir las relaciones que el problema objeto de la política pública tiene con otros problemas (...) (Aguilar, 2018, pág. 20)

La cuestión ahora es saber si la gestión pública, tal y como le conocemos, es capaz de anticipar estas posibilidades futuras en un contexto diversas incertidumbres, y si en estos marcos puede operar para identificar los problemas del presente y del futuro con políticas

basadas en modelos intersectoriales y de gobernanza multinivel, generando una sensibilidad intergeneracional y multiactorial con criterios de legitimidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia (Axelrod R. , 1976).

Estamos ante una tarea impostergable, la necesidad de que las administraciones públicas contribuyan a de-construir y re-construir sus procesos mismos de actuación, dilucidar sobre sus capacidades en la implementación de políticas, y a comprender un complejo andamiaje de relaciones interinstitucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado (Vargas J. , 2011).

De ahí la importancia de poner énfasis, ahora, no solo en los contenidos de intervención, sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación, e incluso una dinámica de relaciones de mutua dependencia, donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales para la atención de las prioridades. Por tanto, desde la formación de la agenda pública se requiere de una comprensión de su viabilidad y su



sostenibilidad, y para ello debemos transitar hacia: (a) un análisis de la solución presente y efectos futuros, (b) el grado de apoyos y su sostenibilidad, y (c) determinar la matriz de impactos presente y futuros (Vargas J. , 2011 , págs. x - xii).

El primer nivel de análisis es fundamental para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, sea manifiesto o potencial, pues se pueden formular planes de contingencia en lo coyuntural -centrado en los aspectos detonantes y ofreciendo respuesta de mitigación- pero sin permear los factores estructurales y por ende con las posibilidades de reincidencias futuras.

El segundo aspecto, entendido como los grados de apoyo, puede ser de carácter político o social, y hace mención a las capacidades de articulación para definir horizontes futuros compartidos, el saber identificar aquellos grandes problemas en los cuales requerimos un consenso mínimo básico para alcanzar un cierto nivel de desarrollo. Si bien, desde la palestra política se suelen generar soluciones ambiguas para una mayor capitalización de apoyos, este tipo de formas tienden a ser más inestables y volátiles.

El tercer aspecto es el conjunto de posibles efectos directos y colaterales, producto del tipo de intervención pública generada. En ocasiones, una acción pública puede obtener resultados positivos en el inmediato plazo, pero incrementar los costes al largo plazo.

Esto nos lleva a la importancia de cómo gestionar los cambios desde las administraciones públicas, lo cual requiere tanto de un liderazgo personal como institucional, para crear las condiciones propicias desde un complejo y dinámico conjunto de relaciones público-privadas, sin ocuparse de forma aislada de uno de sus componentes, sino por el contrario en conectar y equilibrar todos los elementos con una visión de atemporalidad del valor público; en dinámicas presentes y futuras, capaces de generar nuestra matriz de oportunidades y de condiciones.

De esta forma será factible entender de qué forma se equilibran entre sí los elementos, y cómo los cambios presentes y potenciales repercuten en el sistema, al igual de qué manera las secuencias y el ritmo afectan el conjunto de estructuras.

Por ello, toda intervención social requiere de procesos más sutiles



y combinados, puesto que los sistemas complejos están continuamente organizándose a sí mismos. Esta situación nos debe llevar a examinar la congruencia entre la complejidad del sistema y la de sus problemas, pues los aumentos de las incertidumbres del entorno obligan a un incremento de la complejidad del sistema, en términos de anticipación y de respuesta; y en concordancia, la política requiere apuntar hacia combinación entre la medida que acepta la complejidad del sistema y la influencia que tendrán sus intervenciones en la realidad emergente de las sociedades (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020, págs. 34-36).⁹

En esta gestión de la complejidad de las administraciones públicas se requiere comprender el cómo los acuerdos políticos institucionales afectan o condicionan la acción

colectiva, estableciendo restricciones y oportunidades para la toma de decisiones y como el cambio ocurre a partir de la alteración incremental de los acuerdos institucionales, surgiendo así el marco de análisis y desarrollo institucional -ADI- (Kiser & Ostrom, 1982).

El ADI ofrece un marco explicativo amplio que da cuentas del cómo las políticas públicas orientan el comportamiento de los intereses colectivos, a diferencia de otros enfoques de la administración pública, centrados en resolución de conflictos y arreglos políticos institucionales, este enfoque integra: a) acuerdos basados en los derechos de propiedad individual, y b) acuerdos basados en burocracias públicas centralizadas (Ostrom, A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis., 1991).¹⁰

9. A cuanto más complejidad propia, más complejidad exterior se puede reducir, más amplio es el radio de la percepción y mayores son los ámbitos de juego de la decisión. La flexibilidad sería un caso de esa capacidad, por ejemplo, frente a una estabilidad indeseable; la simplificación (de sí mismo y del entorno) podría entenderse, por el contrario, como una consecuencia del déficit de la complejidad propia (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020, pág. 37)

10. Este enfoque argumenta que las instituciones asumen un papel fundamental para el objetivo de la resolución de conflictos sobre los recursos colectivos, y va más allá de los derechos de propiedad, esfuerzos de privatización o del control burocrático. Su preocupación radica en comprender el cómo las instituciones condicionan la acción colectiva en la provisión de bienes y servicios, en contextos diferentes. De forma tal, que las políticas públicas son acuerdos institucionales permeables al cambio, y cuyas coaliciones promotoras pretenden una mejora en los beneficios o procedimientos actuales (Ostrom, A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis., 1991).



Debemos recurrir a los equilibrios inducidos institucionalmente para comprender esa nueva la gestión del cambio requerida en las administraciones públicas para conducir mejor los asuntos públicos en contextos complejos y de incertidumbres. Desde esta lectura, los procesos de decisión requieren de una identificación de actores, claridad de preferencias sobre sus ganancias-pérdidas inmediatas y futuras; así como, la solidez de los procedimientos para adoptar cualquier modificación (Shepsle, 1986) (De Vries, 2010). Por consiguiente, a una mayor cantidad de actores sean estos con poder de decisión o poder de veto y un bajo poder de control de la agenda para inducir coaliciones predeterminadas, los resultados tendrán una inclinación hacia el *status quo* o a márgenes mínimos de transformación (Tsebelis, 2002).

Las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. La estabilidad, por tanto, es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales. No obstante, aun

cuando una perfecta alineación entre actores y preferencias se haya conjugado, siempre el factor institucional asumirá una posición privilegiada, pues al final de cuentas son las instituciones las que regulan los conflictos de la sociedad y por ello su sobrevivencia

De esta manera, el cambio institucional tiende a surgir ya sea por (a) accidente –lo que sucede simplemente sucede-, (b) por evolución –se han dado mecanismos de selección, habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de prácticas específicas-, o bien (c) por una intervención intencional –efecto de una intervención deliberada por parte de los agentes dotados de intención e búsqueda de un objetivo.

El diseño institucional representa un mecanismo de solución de conflictos actuales y potenciales, que requiere de un liderazgo político e institucional imaginativo -innovador- para hacerle frente al gran número de intereses que presionan con sus demandas; se necesita de habilidad para integrar análisis descriptivos con análisis predictivos, así como identificar las adecuadas plataformas insti-



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

tucionales aptas a las realidades históricas, políticas y culturales de una sociedad, sin caer en la tentación de anclajes hacia el pasado, sin posibilidad de adaptación y transformación.

En contraposición el marco de corrientes múltiples -o flujos múltiples- rechaza las teorías que encasillan el comportamiento del ser humano a una racionalidad exclusivamente económica; y nos ayudan a replantear la gestión pública en la forma por medio de la cual los asuntos o issues llegan a incluirse en la agenda política para su discusión y posteriormente transformarse en políticas públicas. Sensibilización que en muchas ocasiones suele darse o convertirse en un tema central de la agenda pública hasta que ocurra una crisis o situación que levante la opinión pública.

El énfasis de este marco explicativo descansa en el establecimiento de la agenda y el consecuente proceso de toma de decisiones, lo cual lo hace usando la perspectiva sistémica al considerar

los insumos o problemas sociales que demandan una solución política (inputs) y el producto final del proceso de discusión y toma de decisiones que se plasma en la política pública (outputs). De forma tal, que la acción colectiva no es simplemente el resultado agregado de esfuerzos individuales cuyo objetivo es la maximización del beneficio, o bien de comportamientos reactivos a una estructura institucional, sino que más bien la acción colectiva se concibe como resultado de la confluencia de fuerzas estructurales que buscan moldear el comportamiento sociales, estableciendo incentivos y restricciones, pero que a su vez también se ve permeada por las acciones que ejercen los individuos los cuales a su vez son influenciados por el contexto donde confluyen al mismo tiempo problemas y soluciones para un determinado issue (Zahariadis, 1999).¹¹

La ambigüedad se fundamenta en parte en la forma tan diversa en que los individuos interpretan un mismo asunto o fenómeno, donde

11. Es en ese contexto dinámico y cambiante, el marco de corrientes múltiples intenta determinar por qué algunos temas o asuntos de la agenda logran ser reconocidos como problema público y su consecuente discusión, frente a otros que no logran siquiera ser incluidos en la agenda. Se concede especial atención a la ambigüedad en el proceso de discusión político, entendida esta como un estado en donde se cuenta con muchas formas de pensar acerca de la misma circunstancia o fenómeno, que no necesariamente pueden acercarse, creando vaguedad, confusión y estrés.

la información no solo es desigual, sino que la interpretación de esta se encuentra sujeta también a las percepciones subjetivas de los individuos, donde se consideran valores, actitudes y formas distintas de apreciar un mismo fenómeno, dependiendo de una matriz de oportunidades por tres tipos diversos de corrientes: problemas, políticas públicas y políticas. Siendo en muchas ocasiones, que la respuesta pública va como consecuencia posterior a una crisis, en la cual se pierde toda capacidad predictiva (Kingdon, 1984).

La primera corriente es la de problemas donde los elaboradores de política ponen su atención en unos asuntos mientras que deciden ignorar otros. La atención que pongan sobre determinados asuntos dependerá en parte de

las condiciones del contexto y de las características del problema, lo cual hace que unos asuntos sean de más interés que otros.¹²

La segunda corriente de las políticas, confluyen las ideas de los actores políticos en torno a un asunto de interés común, las cuales son transmitidas a través de foros, eventos, reuniones etc. Del flujo de ideas que se desprende de la discusión sobre el tema de interés común, solo algunas logran perdurar en el tiempo mientras que otras tendrán una relativamente vigencia, o se refundirán con otras ideas, incluso algunas otras dejarán de ser consideradas.¹³

La tercera corriente, sobre la política, en ella confluyen los tomadores de decisión, partidos políticos, grupos de presión y la opinión pública. Constituye

12. La relevancia de los problemas es determinada por los indicadores, que permiten identificar si una situación o condición puede ser definida como problema y de interés político. Es decir, los indicadores permiten crear un proceso de selección política de aquellos asuntos que importan y cuáles no, donde la manipulación de indicadores por parte de los empresarios políticos tiene como objetivo brindar mayor visibilidad o relevancia a unos asuntos, cuyo objetivo es capturar la atención gubernamental sobre esos asuntos.

13. Los criterios de selección de las ideas dependen de la viabilidad técnica y de aceptación conforma a los valores dominantes del momento, así como los niveles de pertenencia de estas ideas ligadas a las creencias de una red o comunidades de actores. Cuantos más cohesionadas y pequeñas sean estas comunidades, mayores capacidades tendrán para defender sus ideas, dada la poca heterogeneidad de sus miembros (Kingdon, 1984).



un matriz de interacciones dinámicas determinadas por las percepciones, expectativas de satisfacción, estados de ánimo de la sociedad en general.

La gestión pública implica reflexionar sobre lo sustantivo, pues el desafío no se encuentra exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de la política, sino también en las bases institucionales donde emergen las relaciones de colaboración, coordinación y cooperación en sus procesos de implementación, control y evaluación. Es así como es impostergable entrar a una mayor comprensión operativa de la gestión de cambio y la forma en la cual operan las instituciones públicas.

Los resultados de una perspectiva u otra llevará siempre a puntos de tensión entre la formulación de un modelo normativo perfecto o bien estructuras de carácter empírico susceptibles a la perfectibilidad. El supuesto medular del diseño institucional es una adecuada correspondencia con los entornos

internos y externos, ello implica que su conceptualización normativa y prescriptiva debe lograr niveles óptimos de coherencia intra-institucional como inter-institucional, en armonía con el resto de la ingeniería del Estado.¹⁴

Las opciones estratégicas de los actores son guiadas por sus percepciones actuales o futuras de sus beneficios y costos esperados, lo cual condiciona su propia capacidad decisional. Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer y modificar tales reglas, lo que implican que están dispuestos a cooperar entre sí para alcanzar determinados fines (Schlager & Blomquist, 1996).

El cambio es por consiguiente situacional e incremental, dirigido a modificar las reglas operacionales del juego a través de la acción colectiva. Los individuos buscan cambiar las reglas operacionales inmediatas que les imponen restricciones o costos, pero no así las reglas institucionales que representan un cambio sustancial en la estructura institu-

15. En ocasiones, la falta de coherencia puede responder a incentivos para alentar la falta de armonía y por tanto constantes confrontaciones del proceso decisional y con ello mejorar los niveles de calidad de los resultados institucionales –fenómenos identificados como irritantes institucionales (Goodin, 2003).



cional y en donde se produce el verdadero cambio. Los esfuerzos de interacción con miras al cambio tienen un impacto reducido en los niveles operacional y de acción colectiva, debido a que no altera los acuerdos institucionales fundamentales.¹⁵

La confianza es el talón de Aquiles en todo proceso de gestión del cambio, se basa al menos en dos condiciones básicas: previsibilidad y capacidad. Tanto los funcionarios públicos como la sociedad en general quieren saber qué pueden esperar: quieren previsibilidad. Cuando las reglas básicas son modificadas, en medio del cambio, la confianza va la deriva; la previsibilidad requiere por ende de reglas básicas claras y entendibles, como una precisión -sin ambigüedades- de las intenciones.

El ejercicio del gobierno -y su gestión pública derivada- requiere blindarse de previsibilidad y de capacidad. Cuanto más sepan comunicar y aclarar nuestras autoridades las intenciones y sus reglas básicas, más capaces

serán los funcionarios públicos de predecir lo que va a ocurrir y de influir en los acontecimientos, incluso en medio de coyunturas volátiles e inciertas. Intenciones y reglas básicas que a su vez requieren de un diseño apropiado en las administraciones públicas fuertes y competentes con una sólida capacidad en la elaboración de políticas públicas en coordinación con otros actores público-privados, y sistemas de seguimiento, evaluación y control fiables.

III. ¿Cómo gobernar los problemas del mañana?

El principal elemento identitario de la gestión pública, como bien hemos analizado, debe ser su capacidad de previsión y de anticipación al servicio de la elaboración de estrategias y políticas, ahora no en un sentido de la micropolítica, sino desde la visión panorámica de los asuntos públicos, que viven y actúan en sistemas complejos e inciertos.

15. En este nivel el cambio sucede dentro de los márgenes establecidos y no conllevan a una modificación importante de la institucionalidad; de ahí la necesidad de asumir como tarea reorientar los cambios hacia la institucionalidad prevaleciente y las reglas del juego que orientan la acción colectiva, es decir a este nivel si se produce sustantivamente un cambio político (Ostrom, A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis., 1991) (Schlager & Blomquist, 1996).

Para enfrentar los desafíos del mañana, como para reconocer las oportunidades emergentes, requerimos mayor inteligencia estratégica en el diseño y funcionamiento del Estado; es decir, la capacidad de explorar las evoluciones posibles de nuestro medio ambiente estratégico, pero también de la sociedad en contextos locales, nacionales, regionales y globales, y en donde nuestros gobiernos son responsables; el cambio cultural requiere ser estructural, pues cuando tenemos esa visión del mañana reconocemos que los procesos electorales ya no solo son cuestiones de simpatías, preferencias o votos castigo, implica también la posibilidad de condenar o asegurar un mejor futuro para nosotros, como para las próximas generaciones.

Una visión en la cual el nuevo *rôle* del Estado es adoptar posiciones firmes, pero no duras, a efectos de proporcionar la visión y el impulso dinámico de la sociedad para insertarnos ante los nuevos desafíos de forma inteligente a

efectos de conseguir que ocurran las grandes transformaciones deseadas.

¿Cómo se puede hacer mejor? No queda duda que la productividad es el resultado de la innovación y el aprendizaje, y sus incrementos suelen ser endógenos, por lo cual las conexiones de políticas públicas deberían contribuir a incrementar la capacidad y los incentivos para este aprendizaje, contribuyendo a cerrar las brechas derivadas de los valores sociales tradicionales y modernos, en la apropiación del conocimiento.

El alcance, la facilidad y la rapidez de la transmisión del conocimiento son, en sí mismos, rasgos fundamentales de una sociedad del aprendizaje, ya que el nuevo conocimiento estimula un nuevo pensamiento y es el catalizador a partir del cual, surgen las nuevas ideas y las nuevas creativities (Stiglitz & Greenwald, 2015, pág. 88).

La perspectiva de la innovación en las políticas públicas es

fundamental para un mejor entendimiento del sistema institucional, las reformas económicas y sociales, ello exige generar las capacidades y habilidades necesarias en las administraciones públicas para integrar cada vez más enfoques de análisis predictivos.¹⁶

No es posible promover la innovación sin una comprensión cultural para superar las visiones del corto plazo y sin los esfuerzos de una amplia diversidad de actores, provenientes de distintos sectores -sean públicos o privados-. El fracaso de las políticas puede llevar al derroche de los recursos y al desaprovechamiento del potencial de muchas tecnologías prometedoras, debido a la negativa política para que el Estado incentive adecuados marcos jurídicos y regulatorias, así como la inversión de recursos públicos. Ante estos desafíos se requiere "(...) una construcción de ecosistemas innovadores que lleven a una asociación público-privada simbiótica y no parasitaria, lo cual será la clave para el despegue (...)" (Mazzucato, 2014, pág.

270) de estrategias para alcanzar de forma acelerada esta nueva normalidad post-virus.

Un aprendizaje que desde las administraciones públicas requiere: partir de la transferencia de las buenas prácticas -y una comprensión de los factores que llevaron a experiencias fallidas-; apropiación y desarrollo de nuevas tecnologías -e incentivar la generación tecnológica-; y mejorar las capacidades y metodologías de aprendizaje, para llegar a una amplia diversidad de funcionarios públicos. Un esfuerzo que será en vano si no se atienden las necesidades de conectividad y se diseña un proceso paulatino en el cual los servicios públicos del Estado -a nivel nacional o local- se enmarquen en los modelos de gobierno digital.

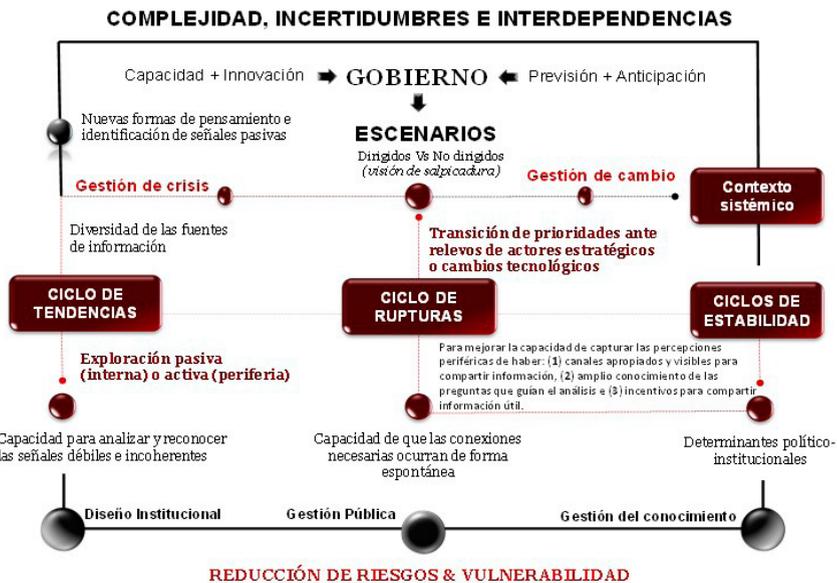
En contextos de sistemas complejos, incertidumbres e interdependencias, el gobierno debe innovar en las formas de entender y operar en las crisis para generar las condiciones adecuadas del cambio, ello exige una lectura clara

16. La innovación debe tener lugar en la misma base de la sociedad y en los valores que en ella subyacen, "(...) ningún Estado puede crear de la nada un conjunto de instituciones y valores que generen el dinamismo necesario para que se produzca una innovación autóctona elevada" (Phelps, 2017, pág. 433)

de las tendencias como también de los ciclos -y sus frecuencias- de rupturas a efectos de poder inducir ciclos de estabilidad que

contribuyan alcanzar esas nuevas normalidades, ahora desde una interacción de equilibrios dinámicos (ver Diagrama N°3).

Diagrama 3



Equilibrios dinámicos que son posibles de alcanzar desde adecuados diseños institucionales, una gestión pública competente y una gestión del conocimiento, combinación que asegura diversas

formas de aprendizaje a partir de la adquisición de aptitudes de coordinación y creación de nuevas rutinas, basadas en la emergencia de nuevos valores y principios.¹⁷

17. La demanda de conocimientos y de aptitudes a su vez creará una demanda de aumento en la existencia y en la distribución de conocimientos, y la naturaleza de esta demanda reflejará percepciones corrientes sobre las ventajas de adquirir diferentes tipos de conocimiento Fuente especificada no válida.

La innovación institucional es el motor del progreso social, cualquier cambio que pueda generar beneficios potenciales para el cuerpo principal del sistema en el entramado institucional es precisamente la innovación, desde la cual es factible alcanzar los objetivos deseados en el presente, y los deseados en el futuro desde adecuadas políticas para atender las realidades presentes, inmediatas y potenciales; requiere a su vez de equilibrios dinámicos complejos, capaces de recombinar factores y ajustar oportunamente la distribución de diferentes recursos, según las necesidades del desarrollo social. Sin embargo, esta tarea no la puede realizar de forma aislada el Estado, es fundamental la construcción de redes diversas y dinámicas, asegurando una integración de enfoques, conocimientos, visiones y respuestas: una tarea imposterizable que obliga a un encuentro necesario, urgente y estratégico entre las agendas de investigación de las administraciones públicas, las universidades, centros de investigación, entre otros (Hu, 2020).

Afianzar la innovación en los Estados no es una tarea fácil ni aislada, requiere de un dinamismo del gobierno para asegurar al personal de las administraciones

públicas de un mínimo de conocimientos prácticos sobre el cómo se genera la innovación y sobre el cómo puede verse desalentada en diversos sectores que van desde la salud, la seguridad, la industria, entre otros. Una formación que a su vez contribuye a un enfoque sistémico de la complejidad en los asuntos públicos y privados, y en el que es vital un proceso reconceptualizar los modelos y lógicas de la regulación (Phelps, 2017, págs. 422-446)

Nos encontramos ante un proceso de transformación profunda y los diferentes centros de poder globales se están desplazando de una manera muy rápida entre regiones. Los fenómenos actuales son complejos y traen consigo una reconfiguración profunda en la forma de hacer y entender el ejercicio del gobierno. La velocidad de los cambios pasa por encima de la capacidad de adaptación que poseen nuestras instituciones públicas, cada vez más es fundamental el aprender a gestionar las crisis como los cambios necesarios para la adaptación.

La gestión de los problemas del mañana se basa en la extrapolación de tendencias del pasado y del presente, al igual que los



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ *Gobernar en tiempos de incertidumbres*

análisis predictivos de los ciclos de ruptura, es reconocer que las situaciones actuales se caracterizan por una serie de tendencias más o menos pesadas o emergentes, de las cuales no es posible librarse en un instante; no se trata de predecir eventos, sino de proporcionar pistas acerca de lo posible, probable y deseable ocurrencia de éstos, generando mapas de futuros ideales a manera de referencia; así como de preparación para las condiciones jurídico, institucionales, políticas y tecnológicas que requerimos -para una mejor preparación- (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008, págs. 7-22)

No podemos obviar los avances en la inteligencia artificial que la era digital han traído y ponen a la disposición del Estado herramientas tecnológicas que facilitarán el trabajo de gestión y entendimiento, innovaciones que deben ser incorporadas de forma contundente en el

aparato público para mejorar la gobernanza en general, nos enfrentamos a una brecha de la adaptación tecnológica en el sector empresarial y en las administraciones públicas, como entre estados que han podido integrarse de mejor forma a las economías digitales, favorecer la generación de condiciones y oportunidades para una sociedad cada vez más digital.

Desde el gobierno digital se fortalecen los procesos para garantizar el acceso a los servicios a toda la ciudadanía por medio de la digitalización, la simplificación de trámites y la reducción de requisitos en general, pero de forma esencial para conocer con mayor precisión las nuevas y dinámicas exigencias de la sociedad; sin embargo, la variable cultural será determinante en la medida de apropiación, aceptación y uso del gobierno digital.¹⁸

18. Byung-Chul Han argumenta El COVID-19 está poniendo a prueba los sistemas en el mundo occidental en comparación con Asia, ello debido a que en los estados asiáticos: (1) tienen una mentalidad autoritaria, que les viene de su tradición cultural -confucianismo-, o al menos son renuentes y más obedientes en comparación con Europa; (2) en Asia hay una mayor confianza hacia el Estado, puesto que la vida cotidiana está mucho más organizada y estricta, y por ende (3) ello ha facilitado un modelo de vigilancia digital, de esta forma las epidemias no las combaten los virólogos y epidemiólogos, sino además los informáticos y los especialistas en macrodatos, con un ejército de cámaras provistas incluso de las más altas técnicas en reconocimiento facial. Un cambio de paradigma que el mundo occidental no ha asimilado. El Estado sabe por



Recobrar la confianza en lo público, pasa por fortalecer la capacidad institucional del Estado para adaptarse y superar las visiones cortoplacistas que predominan, producto de los cambios de gobierno y visiones encontradas que no logran encontrar una salida negociada por la falta de consensos mínimos entre los diversos actores políticos.

La capacidad del ejercicio del gobierno se encuentra ante la encrucijada del dios romano Jano, quién con poseía una doble mirada hacia lados opuestos, encrucijada que nos lleva al peligro

de mirar hacia un pasado idílico, aspirando a los logros de antaño, o por el contrario, se convierta en la previsión y anticipación del presente y del futuro, en una cuna de innovación tecnológica, donde el canto arrullador del Big-data sea armónico con las consideraciones éticas necesarias, un sueño inspirado en ese gran universo de información -o granja de datos automatizada-, la cual requiere de creatividad imaginativa para orquestar el conocimiento a fin de dar respuestas oportunas y disruptivas en tiempos de inmediatez e interconexión social¹⁹ (ver Diagrama 4).

tanto dónde estoy, con quién me encuentro, qué hago, qué busco, en qué pienso, qué estoy comiendo, qué compro, adónde me dirijo. Es posible que en el futuro el Estado controle también la temperatura corporal, el peso, el nivel de azúcar en la sangre, etc. Una biopolítica digital que acompaña a la psicopolítica digital que controla activamente a las personas (Byung-Chul, 2020)

19. Esta cuarta etapa de la revolución industrial representa, la apertura de ventanas y oportunidades, que, junto con las tecnologías de la información, pueden ser aplicadas para dar soluciones directas a las necesidades operativas del Estado y ofrecen a la administración pública una infraestructura digital idónea para el manejo de los datos; así como, para la solución de conflictos a una velocidad nunca vista en la historia (Daum, 2018).

Diagrama 4.



Gobernar en tiempos incertidumbres propias de la complejidad requiere un gobierno cercano no solo en su superficie discursiva, sino también en dar una respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad, por ello se requiere transformar el enfoque de prestación de servicios públicos desde un incremento mayor sobre el valor público, es pensar cada vez más en los beneficiarios y no en el ambiente de comodidad desde una oficina, para ello se requiere la incorporación permanente de mecanismos óptimos de mejora continua.

Es también avanzar hacia un gobierno abierto, el cual va más allá de la transparencia, sino que dependiendo de los temas de la agenda pública,²⁰ pero es reconocer que la diversidad de actores contribuye a una mayor gestión pública, siempre y cuando esta integración de actores tenga un valor estratégico para aportar.

Avanzar hacia un gobierno inteligente, en el cual las decisiones sean adoptadas por evidencia y no solo por el instinto político, tener una profesionalización mayor en la función pública,

20. No todos los asuntos del gobierno pueden ser participativos e inclusivos, ni abrirse a redes estratégicas de participación, por ejemplo, los temas de seguridad requieren un ejercicio jerárquico en la toma de decisiones.



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ **Gobernar en tiempos de incertidumbres**

capaz de avanzar hacia análisis predictivos y modelajes de posibles alternativas de políticas públicas en un contexto intersectorial y en un marco de referencia global.

El gobierno digital permite fundamentalmente una capacidad de gestión ante los riesgos, asegurando la continuidad operativa, y una forma de comunicación cercana y directa, mitigando interacciones complejas propias de las crisis de salud, sociales, políticas, económicas, ambientales, de seguridad, entre otras. Sin embargo, esto seguirá siendo una tarea pendiente hasta tanto no se aseguren las condiciones de conectividad y de preparación a una sociedad virtual como bienes públicos fundamentales, de lo contrario estaremos ante nuevas brechas sociales.

Este nuevo mundo de oportunidades y de problemas ofrece opciones de repensar toda la arquitectura institucional, volviéndola mucho más flexible, en la que los equipos de trabajo multisectoriales sean cada vez más comunes, en contra-

posición a los diseños sectoriales, departamentales y ministeriales. Una estructura de lo público que implica más inclusión de diversas carreras profesionales, el trabajo por proyectos concretos y resultados en las políticas, con equipos pequeños intersectoriales motivados por sus contribuciones hacia objetivos más globales en pro del desarrollo del país: una apuesta incremental al valor de la innovación como la estrella polar para navegar en tiempos de incertidumbres (Bracken, 2019).

Frente a estas tendencias hacia lo digital, especialmente en la era post-virus, entra en discusión el rôle ético del Estado en los procesos de automatización de la vida pública y privada; por ejemplo, en países como China, la apuesta enérgica por esta corriente en el sector productivo se está convirtiendo en uno de los principales mecanismos para recuperar la actividad económica y avanzar con pasos decididos por la reinversión del mercado; abriendo así un abanico de escenarios.²¹

21. Esta gestión estratégica de lo público requiere transmitir una claridad de ideas y proyectos sobre el comportamiento esperado y deseado en sociedades tecnológicas, e inclusive repensar nuestros modelos y formatos educativos, no solo para dotar de mayores condiciones y oportunidades a la ciudadanía en el mercado laboral, sino además para consolidar modelos de desarrollo sostenibles, capaces de abordar de forma sistémica las nuevas posibilidades a las que como sociedad podemos obtener.



Dar un salto competitivo en el post-virus, pasa por tener una administración pública resiliente, capaz de dar respuestas oportunas en los tiempos correctos, garantizar la reducción de la complejidad regulatoria, operar en un marco de mayor coordinación, colaboración y cooperación entre instituciones público-privadas.

El marco jurídico es otro a factor neurálgico considerar en este proceso, los cambios son muy rápidos y la ley debe hacer cumplir su principio de adaptarse a las épocas, labor fundamental que siempre debe considerarse como parte de la transición hacia un modelo mucho más flexible y responsable. Sin embargo, el gran problema de nuestras instituciones no es la inestabilidad per se producto de las incertidumbres de nuestros tiempos, sino la inestabilidad debida al hecho que no se realizan los cambios necesarios

Por ello, el ejercicio del gobierno tiene varios retos de cara al periodo post pandemia, entre ellos; garantizar la gobernabilidad y gobernanza democrática en medio de la revolución digital por la que se avanza y las nuevas realidades por las que le tocará atravesar a lo público, procurar el desarrollo sostenible de la nación en medio

de retos ambientales irrefutables, y asegurar la equidad distributiva, después de comprobarse que la promoción del interés colectivo no puede quedar solamente en manos del mercado. Parte de ese pendiente para el futuro se ve en la necesidad de conciliar los tiempos de la administración pública para replantear la misión del Estado. Estos tiempos tienen que ver con planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado (Oszlak, 2020).

Esta planificación del futuro pasa por comprender al nuevo mundo que está naciendo, el cual puede generar dinámicas que trascienden el marco de la globalización tal y como se conocía con anterioridad, el auge de movimientos políticos con características ultranacionalistas y autoritarias que buscan re-politizar a la ciudadanía sobre instituciones y normas que se daban por sentadas bajo la normalidad del orden liberal y que eran parte del consenso internacional hasta inicios del presente siglo (Sanahuja, 2019).

A lo anterior se debe sumar la crisis producida por la pandemia del COVID-19, que ha terminado de consolidar el regreso de la lógica inmunitaria entendida en el cierre sistemático de fronteras y



el aislamiento social obligatorio, con todo lo que ello implica tanto para el comercio como para la población. Es así como resuenan aquellas palabras de Antonio Gramsci “el viejo mundo no muere, el nuevo tarda en aparecer” y en esos claroscuros surgen las improvisaciones y las ocurrencias, de ahí la importancia de la confianza a partir de la previsibilidad de nuestros tomados de decisión, la capacidad de las administraciones públicas y las reglas básicas de un sólido Estado de derecho, siendo una vez más ente rector que establece pautas fundamentales.

La necesidad que nace a partir de esta reflexión es la de pensar en una nueva escala de valores o prioridades en el ejercicio del gobierno que, además, refuercen la democracia y la blinden de los peligros que la envuelven, no podemos caer en una democracia de emociones que sucumbe a la mayor de todas: el temor.

La expectativa de satisfacción de la ciudadanía con el sistema político y las decisiones adoptadas por cada gobierno es una construcción continua y no podremos avanzar sino aprendemos mejores formas proactivas de comunicación y de entendimiento entre ambos

sectores. La comunicación de la gestión y de los procesos, es hoy más que nunca una cuestión impostergable desde las altas autoridades hasta los funcionarios públicos, coherencia en los objetivos, pero también en las razones del por qué y el para qué de cada acción pública.

Las unidades de cumplimiento de políticas públicas multisectoriales, de la mano de una agenda pública digital, vienen a desempeñar un rol que brinda certezas en medio de la incertidumbre de cara a los diversos panoramas que pueden visualizarse en el mediano plazo. Estas unidades han venido evolucionando con el tiempo y cuentan con características que permiten una mayor adaptabilidad a las demandas del aparato público; están a la par de los centros de toma de decisiones, tienen una curva de aprendizaje más corta que en épocas pasadas debido a la digitalización de la información, así como sistematización de las experiencias y permiten un mayor aprovechamiento de las nuevas tecnologías disponibles. Esto sin lugar, requiere de un compromiso de carácter político que trascienda lo meramente coyuntural y electoral, que en el caso de América Latina puede denominarse, como la conso-



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ [Gobernar en tiempos de incertidumbres](#)

lidación de políticas de Estado (Oszlak, 2020).

Entre los dilemas más importantes durante este periodo de emergencia sanitaria, se encuentra el tener que pensar en elegir entre la salud y la economía. Las medidas de aislamiento necesariamente detienen la actividad económica de los países, por lo que el evidente impacto en las capacidades estatales para resolver tareas pendientes a la ciudadanía se vuelve cada vez más notorio.

Viejos problemas estructurales sin resolver como son la desigualdad o la pobreza, sumado a las nuevas brechas tecnológicas, exigen mejores servicios y espacios creativos para la innovación a partir de enfoques estratégicos con carácter abiertamente disruptivos. La proyección de contextos múltiples donde se integren variables de diversa índole, pero teniendo siempre claro que ese análisis constante y disruptivo pasa por la comprensión de los fenómenos exteriores, mismos que inciden directamente en cada realidad a lo interno.

El rôle del conocimiento juega un papel fundamental en la construcción de estas nuevas

narrativas pluralistas e inclusivas en el imaginario de lo público, nuevas lógicas y dinámicas se tornan parte indispensable de los procesos creativos que son necesarios para producir las ideas adecuadas y a la altura de los tiempos. Enseñar a desaprender es menester para poder abrirse a concepciones que reten el malentendido sentido común tradicional y generen nuevos equilibrios entre lo público y lo privado, dando prioridad a las demandas que nacen cuando algo está terminando su ciclo y lo nuevo aún no surge por completo. Sin duda la prioridad parte por la formación en esquemas y categorías analíticas que se salen por completo de los patrones académicos tradicionales.

Nos encontramos ante un cisma fundamental: el periodo anterior a COVID-19 y la nueva normalidad que surgirá en la era post-viral, esa próxima normalidad que aún no logramos entender o dibujar; en la cual estaremos atestiguando una dramática reestructuración del orden económico y social en el cual la forma de operar de nuestras economías se verán significativamente alteradas (Kevin & Singahi, 2020). Situación en la cual el Estado y los organismos internacionales deberán adoptar medidas de cooperación y de

gestión del conocimiento para la generación e implementación de políticas nacionales, regionales y globales.

Estamos ante un experimento continuo sobre nuestras capacidades y habilidades para gestionar crisis e inducir los diseños propicios para el cambio, en un complejo entramado de encrucijadas que se debaten entre alcanzar avances multiniveles progresivos y el estancamiento derivado por no actuar en los tiempos precisos. Requerimos avanzar de forma lenta, pero decidida en al menos estas dimensiones:

a) nuestra capacidad para aprender a resolver de forma constante los dilemas -presentes y futuros- en contextos

complejos y efectos inciertos a nivel nacional e internacional, respuestas que requieren además ser adoptadas en un tiempo inmediato, pues su postergación incrementará la atrofia institucional y las amenazas potenciales;²²

b) la solidez de nuestros sistemas para contener y resistir los efectos de una crisis -sea cual fuese su naturaleza-; así como, la flexibilidad para su atención con enfoques de naturaleza multidisciplinarios y transdisciplinarios, requerimos del conocimiento científico y especializado, pero también de la integración de diversas tecnologías disruptivas, incluso hasta el entender los comportamientos de la psicología social en contextos extremos;²³

22. En entornos complejos, los gobiernos pueden no estar completamente capacitados para analizar una situación y calcular la estrategia óptima, por lo cual, se puede esperar a que adapten sus estrategias en el tiempo a partir de lo que consideran han sido efectivo. En contraposición, con sistemas complejos de apoyo para la toma de decisión, basados en modelajes alimentados por el Big-data, capaces de elaborar simulaciones de las propiedades emergentes de las interacciones entre los agentes; contribuyendo incluso a la predictibilidad de alineamientos nacionales e internacionales -teoría del paisaje-, las escisiones sociales y las probabilidades de respuesta de estructuras organizativas (Axelrod R. , 2003)

23. El aprendizaje emocional puede ser rápido, pero la condición de experto suele tardar mucho tiempo en desarrollarse. La adquisición de esta condición en tareas complejas se encuentra intrincada y lenta, porque ser un experto en un dominio no es una aptitud única, sino una gran serie de miniaptitudes. Los pocos movimientos que vienen a la mente son casi enérgicos y a veces creativos, pueden entender una palabra que nunca ha visto, y pueden encontrar una manera nueva de interpretar otra que

Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ Gobernar en tiempos de incertidumbres

hablamos de aprender a gobernar en sistemas complejos;

c) la confianza y credibilidad para asegurar un retorno a las nuevas normalidades, desde políticas y estrategias nacionales, como aquellas derivadas de interconexiones globales, ayudando así a nuestras sociedades a insertarse y operar en estas nuevas normalidades, un proceso siempre complejo y difícil de equilibrios dinámicos, que dan paso a la generación de inteligencias colectivas;²⁴

d) un ejercicio de gobierno que trascienda exclusivamente

de la administración de los asuntos públicos, con vocación predictiva, imaginación creativa y generación de acciones disruptivas capaces de adecuarnos a estos entornos cambiantes; y

e) una acción decidida y sostenible hacia la modernización y la reforma de la ingeniería institucional, donde el valor por la innovación pública y las alianzas público-privadas serán determinantes para modelar y alcanzar los proyectos futuros compartidos.²⁵

En este periodo de confusión, el bienestar de la población y la

resulta familiar Fuente especificada no válida. Estar preparado para afrontar las crisis y las nuevas normalidades es no poseer una única aptitud, es contar con un conjunto de aptitudes, pues podemos ser grandes expertos en unas y en otras principiantes; de ahí la importancia constante de la retroalimentación, la evaluación y la validez en generar equilibrios dinámicos.

24. La micro fallacy -microfalacia- consiste en no haber entendido que en el mundo social lo que importa no son solo los individuos, sino también las interacciones y su correspondiente institucionalización. Los principales problemas a los que nos enfrentamos son producto de realidades interdependientes y conectadas ante los cuales son ciegos sus comportamientos individuales: insostenibilidad, riesgos financieros y, en general, aquellos que están provocados por una larga cadena interacciones derivadas de los comportamientos individuales que pueden no ser en sí mismos malos, pero sí en su desordenada agregación. No se trata únicamente de modificar los comportamientos individuales, sino de avanzar hacia nuevas configuraciones de interacción; por ello la necesidad de avanzar hacia inteligencias colectivas multidisciplinares y transdisciplinares (Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, 2020, pág. 88)

25. La innovación y la extensión del florecimiento se ven debilitadas cuando muchos de los caminos y rumbos tomados en las arenas de la política y el mundo de los negocios vienen fijados por la política económica, cuando la formación de nuevas empresas y negocios se limita con mayores restricciones -sin comprender las complejidades



Jean-Paul Vargas , Mauricio Ramírez ◀ **Gobernar en tiempos de incertidumbres**

sostenibilidad pasan a ser base fundamental para la articulación de esfuerzos en aras de construir propuestas, fortalecer instituciones y blindar a la ciudadanía de las amenazas objetivas que comienzan a asomarse en el periodo después de la pandemia.

Esas realidades concretas muy relacionadas a problemáticas de tipo global: migraciones masivas, conflictos armados, cambio climático, hambrunas y nuevas posibles pandemias, todo dentro del esquema de adaptación que la administración pública deberá considerar, donde exista el acceso amplio e irrestricto al conocimiento que permitan prever, predecir y proyectar las necesidades, limitaciones y posibilidades de lo público.

La relevancia que adquiere la democratización de la participación ciudadana en el diseño y reestructuración estatal es alta, especialmente en momentos donde la falta de una idea de autoridad firme o refugio que sea guía y respaldo en medio de las dificultades no ha podido ser hallada a pesar

de lo sucedido con el problema mundial que significó el virus (Ramonet, 2020), la inclusión de los nuevos grupos sociales en esta labor se convierte en un ejercicio de confianza, transparencia y seguridad que fortalece el ejercicio del gobierno en el presente y hacia el futuro.

Instituciones sólidas pero sensibles a las realidades internas de los grupos sociales que se encuentran en desventaja respecto a otros con mayores facilidades económicas, en la que los funcionarios cuenten con la adecuada preparación profesional y humana para tratar con calidad y eficiencia sus demandas, que gestionen haciendo uso de la tecnología y brinden respuestas en poco tiempo; una función pública que incorpore a la sociedad abrirá una serie de responsabilidades mutuas compartidas pero diferenciadas, que exigirán un trabajo conjunto, solidario y eficiente en el camino a la obtención de los objetivos y en la definición y alcance de una misión país, tal y como una sociedad abierta, pluralista y democrática lo demanda.

interdependientes-, cuando los directivos se seleccionan entre una élite y con el propósito de negociar con el Estados y cuando el potencial laboral se enfrenta a estructuras jerárquicas que cierran toda puerta a la expresión de ideas innovadoras y todo incentivo a concebir tales ideas (Phelps, 2017, pág. 422)



“La originalidad consiste en el retorno al origen; así pues, original es aquello que vuelve a la simplicidad de las primeras soluciones”

Antoni Gaudí i Cornet
(1852-1926)

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (29 de agosto de 2018). La Nueva Gobernanza Pública y sus implicaciones para el análisis y la ejecución de la Política Pública. 1 - 27. San Pedro, San José, Costa Rica.
- Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* España: Paidós.
- Axelrod, R. (1976). *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. New Jersey: Princeton University Press.
- Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Bracken, M. (30 de Julio de 2019). *Gobernarte*. Obtenido de Gobernarte: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/mike-bracken-el-ciudadano-no-deberia-tener-que-proporcionar-al-gobierno-la-misma-informacion-dos-veces/>
- Byung-Chul, H. (22 de marzo de 2020). La emergencia viral y el mundo del mañana. *El País*, pág. Opinión. Recuperado el 28 de abril de 2020, de El país: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Carrilo, F. (. (2001). *El Déficit de la Democracia en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. (24 de 4 de 2020). CEPAL. Obtenido de Acerca de la Gestión Pública: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Daum, T. (2018). *El capital somos nosotros, crítica a la economía digital*. San José: Uruk.



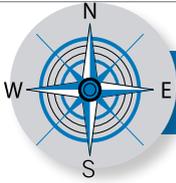
- De Vries, M. (2010). *The importance of neglect in policy-making*. Great Britain: IIAS International Institute of Administration Sciences.
- Gamble, A. (29 de abril de 2020). *El estado de bienestar y las políticas de austeridad*. Obtenido de OpenMind BBVA: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-de-bienestar-y-las-politicas-de-austeridad/>
- Giménez, L. (15 de octubre de 2019). *Gobernarte*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/instituciones-fuertes-la-piedra-angular-de-una-politica-publica/>
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Gramsci, A. (2017). *Gramsci. Estritos Antología*. España: Alianza Editorial.
- Hu, X. (2020). *Perspectivas de la Innovación de las Políticas Públicas en la República Popular China. El Futuro de la Función Pública. XX Foro de la Función Pública de Centroamérica y El Caribe* (págs. 1-13). Santo Domingo: Academia Nacional de Gobernanza China.
- Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Kevin, S., & Singahi, S. (29 de Abril de 2020). *Beyond coronavirus: The path to the next normal*. Obtenido de McKinsey & Company: <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/beyond-coronavirus-the-path-to-the-next-normal>
- Kingdon. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Kiser, L., & Ostrom, E. (1982). *Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*. En E. Ostrom, *Strategies of Political Inquiry* (págs. 179-222). California: Sage.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. 5 desafíos de cambio para una nueva década*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA Economía.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*. México: LIMUSA.
- Osborne, D. y. (1992). *Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley.



- Ostrom, E. (1991). *A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Bloomington: IN.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado después de COVID 19*. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=uHODleKxRO4&feature=youtu.be>
- Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita*. Barcelona: RBA.
- Ramonet, I. (26 de Abril de 2020). *Le Monde Diplomatique*. Obtenido de Le Monde Diplomatique: <https://www.lemonediplomatique.cl/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el-sistema-mundo-por-ignacio-ramonet.html>
- Sanahuja, J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En F. S. General, *América Latina frente a la reconfiguración global* (pág. 184). San José: Grafos S.A.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. *Political Research Quarterly*(49 (3)), 651-672.
- Schmitt, C. (2011). *Teoría del Constitución*. España: Alianza Editorial.
- Shafritz, J. (1988). *International encyclopedia of public policy and administration*. Colorado: Westview Press.
- Shepsle, K. (1986). *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. New York: Penguin Group.
- Sloterdijk, P. (2014). *Die schrecklichen Kinder der Neuzeit*. Francfort: Shurkamp.
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2015). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. México: Edición Cultural Paidós.
- Sunstein, C. (2014). *Semplice. L'arte del governo bel terzo millenio*. Milano: Serie Bianca. Feltrinelli.



- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New Jersey: Russell Sage Foundation - Princeton University Press.
- Vallespín, F. (28 de abril de 2020). *Universidad Autónoma de Madrid*. Obtenido de Vieja y Nueva Política: https://www.uam.es/UAM/documento/1242690053161/Vieja_y_nueva_politica.pdf?blobheader=application/pdf.
- Vargas, J. (2008). *El ocaso del presidencialismo costarricense*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo - Fundación Arias.
- Vargas, J. (2011). *Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. San José: AECID - Fundación Demuca.
- Vargas, J., & Sancho, R. (Diciembre de 2018). Tallar el Cetro Presidencial. *ICAP-Revista Centroamericana en Administración Pública*, 14-43.
- Webber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time and Multiple Streams. En P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 73-94). Boulder: Westview Press.



Contrapunto

Educación superior en tiempos de crisis

Fabiola Prado de Nitsch¹

Docente universitaria / USAC

Resumen

La experiencia previa de las instituciones educativas internacionales muestra que, en tiempos de crisis, la educación remota de emergencia es un sustituto útil para continuar el proceso educativo de los estudiantes que no pueden asistir personalmente a las escuelas. En la educación superior, debido a la pandemia de COVID-19, universidades en todo el mundo han tenido que cerrar los campus y migrar totalmente hacia la enseñanza en línea aunque no todos los docentes la habían impartido antes de la crisis. Este documento analiza las características y dimensiones de la educación en línea y sus diferencias con la educación presencial y con la educación remota de emergencia. El modelo de la educación en línea está bien estructurado, cuenta con principios de calidad educativa establecidos y ha demostrado, a través de la investigación educativa, resultados satisfactorios en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Tener una visión global de los requisitos mínimos para implementarla puede ser útil para los docentes de la educación superior presencial, que necesitan cambiar del modelo de educación presencial y pasar del modelo de emergencia hacia una educación en línea de alta calidad.

Palabras clave

Educación superior, ciencias de la salud, educación en línea, educación remota de emergencia.

1. Médico y cirujano, Maestría en Andragogía y Docencia Superior. Doctorado en Educación, FAHUSAC. Directora de programas de educación en diabetes para profesionales de las ciencias de la salud, Diabetcentro, Guatemala, Centro América.

Abstract

In times of crisis, the previous experience of international education agencies has shown that Remote Emergency Teaching is a useful tool to continue the learning process of students who cannot participate in face to face education (Unesco, 2020). In Higher Education, due to the COVID-19 pandemic, universities all around the world had to close their campuses and shift completely to online learning (Bao, 2020), while before the crisis not all teachers had implemented online courses (Primary Research Group, 2020). This document reflects on the characteristics and dimensions of online education and its differences with on-campus education and with emergency remote teaching. Online education is a well-structured process, it has clearly defined quality principles, and has demonstrated, through educational research, that its learning outcomes are satisfactory. Having a global vision of the minimal requirements to implement it may be helpful when shifting from face to face teaching, going through the emergency model to finally reach high quality online education.

Keywords

Higher education, health sciences, online education, remote emergency teaching.

De los cambios de emergencia en la educación superior

Debido a la pandemia ocurrida en el año 2020, las instituciones educativas y sus docentes tuvieron que improvisar soluciones rápidas, para migrar de la educación presencial tradicional, a la enseñanza remota de emergencia, que es un modelo de transición, con la expectativa de implementar, en un futuro, programas de educación en línea.

La educación remota de emergencia se usa en situaciones de crisis nacionales, cuando por la situación política, por los eventos ambientales o las guerras, es necesario suspender la educación escolar tradicional. Durante la

pandemia de COVID-19, la UNESCO (2020) usa la experiencia adquirida durante estos conflictos para enfrentar la crisis escolar que ha impactado a casi el 70% de la población estudiantil mundial.



Este documento analizará las características y dimensiones de la educación en línea, para compararlas con la educación presencial y diferenciarlas de la enseñanza remota de emergencia, con la intención de apoyar a los docentes de la educación superior que se enfrentan a esta urgente necesidad de cambio, en una crisis que no parece tener precedentes en la educación universitaria.

Diferencias entre la educación superior presencial y la educación en línea

La educación superior presencial tradicional es el método preferido de educación en las universidades prominentes de todo el mundo. La opinión de los líderes de estas instituciones es que la educación en línea nunca se podrá comparar con ella. (Bansal, 2020)

Aunque el aprendizaje en línea tiene el estigma de ser de menor calidad que el aprendizaje cara a cara (cosa que la evidencia científica ha demostrado ser falso), existe la tentación de comparar ambas modalidades y evaluarlas de la misma manera en que se evalúa la educación presencial tradicional. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

La educación en línea es un poco más exitosa en el contexto de la educación superior que en el contexto escolar. Cuando se comparan con los cursos abiertos masivos (MOOCs), los modelos mixtos que combinan la enseñanza sincrónica con un sistema de manejo del aprendizaje (learning management systems o LMS, por sus siglas en inglés) y la enseñanza sincrónica presencial son más efectivos. Además, la educación en línea enfrenta otros retos, como las dificultades técnicas, la falta de computadores personales y de internet en casa (que sufren los estudiantes en regiones con condiciones socioeconómicas adversas) y los retos para captar la atención del estudiante en línea, que presentan desventajas a las prácticas presenciales y a la educación cara a cara. (Bansal, 2020)

Diferencias entre los servicios de videoconferencias y las plataformas de LMS

Existe el riesgo de creer, erróneamente, que la enseñanza remota de emergencia (que es la adaptación de las clases presenciales para transmitir las en un servicio de videoconferen-

cias basado en la nube y complementarlas con trabajos, tareas y evaluaciones que se envían por correo electrónico u otros medios digitales), es lo mismo que la educación en línea. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020).

La situación de emergencia ha originado una avalancha de ofertas de aplicaciones para las instituciones educativas (Bansal, 2020). Ejemplos de servicios de videoconferencias incluyen Skype, WebEx, Zoom y Google Hangouts, los cuales, si bien permiten la comunicación sincrónica, no son sistemas de manejo del aprendizaje.

Los sistemas de manejo del aprendizaje son herramientas para el aprendizaje en línea que se usan para mejorar la experiencia de aprendizaje y la construcción del conocimiento por parte del estudiante. Existen diferentes tipos de plataformas LMS, las cuales pueden ser de fuente abierta (como Moodle o A Tutor) o de fuente comercial (como Blackboard o Success Factors). (Kasim y Khalid, 2016)

Cada plataforma de LMS tiene sus propias ventajas y desventajas, por lo que cada institución debe analizar sus necesidades,

para seleccionar la que mejor le convenga. En general, las plataformas de fuente abierta pueden adaptarse mejor a los requerimientos del usuario y tienen un menor costo para lograr un mejor servicio, comparadas con las plataformas comerciales, que requieren de costos de licencia por usuario y costos adicionales de suscripción y mantenimiento para estar actualizadas. Según Kasim y Khalid (2016), la plataforma Moodle es el LMS de fuente abierta recomendado, porque sus características satisfacen las necesidades de los estudiantes con un costo menor que las plataformas comerciales.

Otra característica que diferencia la educación en línea de la educación remota de emergencia es que, típicamente, la planificación, preparación y desarrollo de un curso universitario en línea lleva de seis a nueve meses antes de su ejecución. Los cursos diseñados para la emergencia son una solución temporal para un problema inmediato, mientras que los cursos en línea son planificados desde el inicio para ejecutarse como tales. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

La migración hacia la educación en línea requiere que los docentes no solo dominen su tema de clase, sino que también estén

capacitados para utilizar el LMS, manejen las diferencias entre ambos tipos de educación, utilicen los principios de calidad educativa para la enseñanza en línea y se guíen por los principios cognitivos que rigen el aprendizaje del estudiante adulto a la hora de diseñar los cursos y las clases. El hecho de que los docentes de cursos en línea usualmente se sienten más cómodos la segunda o la tercera vez que imparten ese curso en línea (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020) puede relacionarse con el mayor dominio que el docente desarrolla en el manejo de estas variables.

Dimensiones de la educación en línea

La educación en línea es una modalidad de enseñanza y aprendizaje que cuenta con principios de buenas prácticas claramente establecidos (Tanis, 2020). Tiene un marco teórico de competencias docentes (Unesco, 2011), para el uso eficiente de las herramientas de información y comunicación y ha sido sometida a múltiples investigaciones, para determinar la calidad y efectividad del aprendizaje. (The Boston Consulting Group, 2018)

Las competencias tecnológicas, por sí mismas, no son suficientes

para lograr que los estudiantes colaboren en el entorno virtual, resuelvan problemas y sean aprendices creativos, para convertirse en ciudadanos eficaces y miembros productivos en la fuerza laboral (Unesco, 2011). Para ser efectiva, la educación en línea necesita un diseño instruccional cuidadoso y sistemático, que impacta la calidad de la instrucción. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

Al diseñar las clases en línea hay que definir los criterios de éxito en todos los contextos, delimitar qué se espera en la formación de actitudes, cómo se va a responder a los intereses y necesidades de los involucrados, cómo se va a atender la motivación y compromiso de los estudiantes y cuáles son los resultados esperados del programa: tasa de enrolamiento, deserción y promoción del curso, el alcance del mercado, el tiempo invertido por los docentes, el impacto en la promoción del docente, la confiabilidad de la tecnología, el acceso a apoyo al estudiante, el desarrollo de pedagogías y herramientas, la política y gobernanza. Todos estos elementos pueden influenciar la efectividad e informar del diseño y desarrollo del programa para su implementación.

Las dimensiones que se toman en cuenta al diseñar un programa o curso de educación en línea están resumidas en la Tabla No. 1 (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020).

Tabla No. 1. Dimensiones del diseño de aprendizaje en línea

Dimensiones	Características
Modalidad	En línea completo
	Blended (en línea entre 25 a 50%)
	Web – enabled
Ritmo	Ritmo personal
	Ritmo determinado por la clase de grupo
	Combinado (por la clase, con algo de ritmo personal)
Proporción de estudiantes a docentes	< 35 a 1
	36 a 99
	100 – 999 a 1
	>1,000 a 1
Pedagogía	Exposición
	Práctica
	Exploratoria
	Colaborativa
Función de las evaluaciones en línea	Determinar si los estudiantes están listos para el nuevo contenido
	Decir al sistema cómo apoyar al estudiante (instrucción adaptativa)
	Dar al estudiante y al docente información sobre el estado de aprendizaje
	Fuente para calificación
	Identificar los estudiantes en riesgo de perder/fallo
Función del docente en línea	Instrucción activa
	Presencia pequeña online
	Ninguna
Rol del estudiante en línea	Escuchar o leer
	Completar problemas o responder preguntas
	Explorar simulación o recursos
	Colaborar con los compañeros
Sincronía de la comunicación en línea	Solo asincrónico
	Solo sincrónico
	Una mezcla de ambos
Fuente: traducido de (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)	



Estas dimensiones incluyen

- La modalidad y la forma de comunicación

La modalidad puede ser usar las herramientas digitales para complementar la educación tradicional, ejecutar el programa totalmente en línea, o usar una combinación de ambos métodos. La modalidad *Web-enabled*, o facilitada por la red, es aquella en la que las clases son presenciales y el sistema en línea se usa como apoyo para intercambio de información y tareas. La comunicación puede ser sincrónica (en tiempo real) o asincrónica. Para estudiantes de postgrado, que trabajan, estudian y tienen responsabilidades familiares, la modalidad asincrónica puede ser más flexible que la sincrónica. Para este grupo, la educación en línea les evita los problemas de tráfico y estacionamiento que conlleva la asistencia a clases presenciales. Desventajas de la educación totalmente en línea incluyen el riesgo de sufrir soledad virtual y una menor capacidad de desarrollar habilidades interpersonales, o de realizar prácticas que requieren contacto físico con otros seres humanos.

- El ritmo al cual el estudiante avanzará en el curso ya sea

individual o con el grupo. Tener una velocidad personalizada para el aprendizaje también es ventajoso para el estudiante adulto que trabaja.

- La cantidad de estudiantes por docente, el grado de interacción entre docentes y estudiantes y entre estudiante–estudiante.

El tamaño de la clase afecta la capacidad del docente de hacer actividades sincrónicas de práctica o de establecer realimentación personalizada. Existe variedad de recursos abiertos de aprendizaje que son masivos o gratuitos, en los que no hay presencia docente, sino que la calificación es automática y cursos donde el instructor está más presente en el proceso. Sin embargo, existe evidencia que demuestra que la participación del grupo en el proceso de enseñanza–aprendizaje mejora los resultados académicos y de aprendizaje en la educación asincrónica. (Gayman, Hammonds y Rost, 2018)

Rol del estudiante y metodología de enseñanza

El rol del estudiante en el aprendizaje se relaciona con la metodología de enseñanza. Aprendizaje pasivo se refiere a actividades como



escuchar conferencias o clases magistrales, leer documentos o memorizar conceptos. Aprendizaje activo es aquel que requiere que el estudiante se involucre, responda e interactúe con el contenido, el docente o los compañeros, ejercite sus capacidades de análisis y síntesis, practique su capacidad de resolución de problemas y de toma de decisiones y desarrollen una cultura de investigación científica. (Prado, 2018)

El uso de videoconferencias en línea, como herramienta principal o única de aprendizaje, puede ser desventajoso para los resultados educativos, puesto que son herramientas didácticas pasivas, en las que la retención de los conocimientos es mínima (Gómez-Ejerique y López-Cantos, 2019). Incluso en las conferencias sincrónicas, el estudiante puede desconectar su audio y video y el docente no sabe cuál es su grado de atención, o qué actividades distractoras pueden afectar su capacidad de retención.

Características cognitivas y grabación de clases magistrales

Una característica esencial de la cognición humana es que las informaciones visuales y auditivas se procesan en distintos canales

especializados. El lenguaje visual o verbal se procesa en el circuito fonológico, un componente de la memoria de trabajo, mientras que la información visual no textual se procesa en el componente visual-espacial. Por esta razón es aconsejable distribuir la carga cognitiva entre ambos canales, visual y auditivo. (van der Zee, Admiraal, Paas, Saab y Giesbers, 2017)

Por ejemplo, si un video contiene narración, texto y subtítulos, los tres elementos se procesan en el circuito fonológico, lo que puede causar sobrecarga cognitiva si la complejidad visual-textual de la información en el video es alta. De estos hechos puede extraerse que, para evitar la sobrecarga cognitiva, es conveniente quitar de las presentaciones la información irrelevante para los objetivos de aprendizaje, evitar presentar muchos conceptos de forma simultánea y segmentar la información, presentándola visualmente al mencionarlas en la narración. (Van der Zee, Admiraal, Paas, Saab y Giesbers, 2017)

Atención y distractores para los videos de clases magistrales

El 50% de los estudiantes que ven una conferencia grabada en línea la apagan en unos cinco



minutos y aproximadamente 80% (de quienes no la apagan) ya no las están observando a los 10 minutos. Problemas que generan falta de atención durante clases o videos magistrales incluyen el enviar textos a otras personas, *multitasking* o realizar múltiples tareas o abrir varias ventanas en la web. El fenómeno de *mind wandering* (divagar en la mente), que puede o no ser intencional, se relaciona con la duración de las clases magistrales: el reto de mantener la atención por periodos extendidos tiene un costo sobre las capacidades de atención y motivación (Wilson, Martin, Smilek y Risko, 2018).

Las distracciones más comunes que los estudiantes experimentan incluyen el escuchar música, ver televisión, usar un teléfono celular o usar la internet, o el ruido causado por los compañeros en las actividades presenciales. El uso de medios sociales al estudiar se correlaciona negativamente con el promedio de calificaciones. Las tareas numéricas se completan con más facilidad en silencio que con condiciones de ruido.

Para los estudiantes que ven videoconferencias, los distractores como conversar, participar en redes sociales, enviar texto por el teléfono celular, ver un video,

jugar un juego de computadora o doblar la ropa pueden reducir las calificaciones en un 15 a 30%. A pesar de que estos factores que comprometen el involucramiento del estudiante en la clase ocurren en la interacción cara a cara, la presencia social y el compromiso emocional con el docente y los demás asistentes hace que los estudiantes presten atención con más facilidad en las clases magistrales presenciales que en las clases en línea (Blasiman, Larabee y Fabry, 2018).

Observar los videos a una velocidad mayor no afecta significativamente la comprensión del estudiante. Sin embargo, hay evidencias que sugieren que una mayor velocidad de habla puede despertar a la persona, pero se disfruta menos al escucharla, aumenta los niveles de ansiedad del estudiante y le hace percibir que requiere un mayor esfuerzo metacognitivo (aunque la comprensión no se afecta significativamente). (Wilson, Martin, Smilek y Risko, 2018)

La función de las evaluaciones en la educación online

El primer paso al diseñar la evaluación del aprendizaje es cuestionarse sobre las metas de

evaluación, a partir de los objetivos de aprendizaje: si los resultados servirán únicamente con fines de promoción, o para detectar estudiantes con bajo rendimiento, para documentar el nivel de memorización de conceptos, o para evaluar si hay un cambio en la capacidad de resolución de problemas o en la capacidad de aplicar los conocimientos teóricos a la práctica profesional. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

De forma rutinaria, en la educación en línea se toman precauciones para evitar el *copy-paste*, prevenir que el estudiante tenga los textos abiertos a la hora de hacer los exámenes, o evitar que pueda conectarse con otras personas para responder el examen. Los LMS tienen la capacidad de barajar las respuestas en los cuestionarios y de colocar preguntas aleatorias para evitar fraude en la evaluación. A pesar de todas estas medidas, el diseño de las evaluaciones necesita estar orientado a comprobar el aprendizaje en niveles cognitivos más altos que la simple memorización, lo cual requiere de capacitación docente para la formulación de preguntas adecuadas y que la forma de evaluar sea congruente con los objetivos de aprendizaje.

Requisitos importantes para la evaluación del aprendizaje en línea incluyen la formulación clara de objetivos, contar con rubricas para calificar la participación, tareas y trabajos, alinear los contenidos y experiencias de aprendizaje a los objetivos y a la forma de evaluar, informar a los estudiantes de las metas temporales y prepararse para brindar retroalimentación oportuna y eficaz (Tanis, 2020).

Por otro lado, las evaluaciones de un curso en línea no son comparables a las de un curso presencial, porque los cursos *online* son influenciados por el LMS en que se transmiten y por la forma en que el estudiante interactúa con estas herramientas para aprender. Estas diferencias hacen que las evaluaciones tradicionales de los cursos en línea no tengan niveles adecuados de validez y significancia. La recomendación actual es no utilizar esos datos con fines de promoción docente, ni confiar en que sean indicativos del éxito de la enseñanza remota de emergencia. (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020)

Conclusiones

La educación superior se enfrenta a una crisis sin precedentes. La necesidad de migrar de emergencia hacia la educación a

distancia ha requerido una gran inversión de tiempo y recursos por parte de instituciones y docentes y ha generado nuevas necesidades, cambios y preocupaciones para los estudiantes y sus familias. (Bansal, 2020; Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020; Unesco, 2020)

A pesar de que la educación en línea está disponible desde hace varias décadas, que cuenta con dimensiones, principios y estándares de calidad bien establecidos (Tanis, 2020) y que se ha documentado su eficacia para lograr el aprendizaje (Hodges, Moore, Lockee, Trust y Bond, 2020), la educación presencial es el método preferido de enseñanza en la mayoría de las universidades de prestigio en todo el mundo. (Bansal, 2020).

La necesidad de cambio puede ser un estímulo positivo para que las instituciones y los docentes de educación superior usen los conocimientos existentes sobre la transición de la educación presencial a la educación remota de emergencia, para luego migrar hacia una educación en línea de la mejor calidad posible, sin caer en la trampa de quedarse en la metodología de emergencia o considerarla como una solución

permanente. Es altamente posible que estas etapas de transición generen un nuevo modelo de educación superior, en el que la educación en línea podría tener un papel más relevante que el que ha tenido hasta ahora en el ámbito universitario.

Referencias bibliográficas

- Bansal, S. (8 de May de 2020). "Impact of the COVID-19 pandemic on education, Rise of Online Teaching Learning process & Effects on Health of kids". SSRN (*Online*). doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3595971>
- Bao, W. (2020). "COVID -19 and online teaching in higher education: A case study of Peking University". *Hum Behav & Emerg Tech*, 2, 113-115. doi:DOI: 10.1002/hbe2.191
- Blasiman, R., Larabee, D., & Fabry, D. (2018). "Distracted students: A comparison of multiple types of distractions on learning in online lectures". *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology*, 4, 222-230. doi:<http://dx.doi.org/10.1037/stl0000122>
- Gayman, C., Hammonds, F., & Rost, K. (2018). "Interteaching in an asynchronous online class". *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology*, 4, 231-242. doi:<http://dx.doi.org/10.1037/stl0000126>

- Gómez-Ejerique, C., & López-Cantos, F. (2019). "Application of innovative teaching - learning methodologies in the classroom. Coaching, flipped classroom and gamification. A case study of success". *Multidisciplinary Journal for Education, Social and Technological Sciences*, 6(1), 46-70. doi: <https://doi.org/10.4995/muse.2019.9959>
- Hodges, C., Moore, S., Lockee, B., Trust, R., & Bond, A. (2020). "The difference between Emergency Remote teaching and Online Learning". *Educause Review (Online)*. Obtenido de <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>
- Kasim, N., & Khalid, F. (2016). "Choosing the right Learning Management System (LMS) for the Higher Education Institution Context: A Systematic Review". *iJET*, 11(6), 55-61. doi:<http://dx.doi.org/10.3991/ijet.v11i06.5644>
- Prado de Nitsch, F. (Noviembre de 2018). "Aprendizaje, enseñanza y desarrollo del pensamiento científico". *Revista de Educación en Ciencias de la Salud (RECS)*, 15(2). Obtenido de <http://www2.udec.cl/ofem/recs/>
- Tanis, C. J. (2020). "The seven principles of online learning: Feedback from faculty and alumni on its importance for teaching and learning". *Research in Learning Technology*, 28(2319), 1-25. doi:<http://dx.doi.org/10.25304/rlt.v28.2319>
- The Boston Consulting Group. (2018). *Making digital learning work. Success strategies from six leading universities and community colleges*. Boston.
- UNESCO. (2011) *Unesco ICT competency framework for teachers*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (15 de May de 2020). *COVID-19 Educational Disruption and Response*. Obtenido de <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>
- Van der Zee, T., Admiraal, W., Paas, F., Saab, N., & Giesbers, B. (2017) "Effects of subtitles, complexity, and language proficiency on learning from online education videos". *Journal of Media Psychology*, 29(1), 18-30. doi:DOI: 10.1027/1864-1105/a000208
- Wilson, D., Martin, L., Smilek, D., & Risko, E. (2018). "The benefits and costs of speed watching video lectures". *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology*, 4(243 - 257). doi:<http://dx.doi.org/10.1037/stl0000127>



Contrapunto

El uso del precedente como criterio interpretativo en materia legislativa

Héctor Oswaldo Samayoa Sosa¹

Docente Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales / USAC

Resumen

Se explora el concepto de precedente legislativo, se rastrean algunos de los debates académicos sobre el asunto y se reflexiona sobre la experiencia en países como Colombia, Argentina y Guatemala. Se pregunta ¿cuál debe ser la autoridad a cargo de velar por el respeto de la constitución en un proceso legislativo: los parlamentarios o los jueces constitucionales? Sostiene que el precedente legislativo es auto limitativo y mutativo restringido, y constituye fuente de derecho restringido al derecho parlamentario.

Palabras clave

Derecho parlamentario, constitucionalidad y convencionalidad, proceso legislativo, derechos humanos.

Abstract

The concept of legislative precedent is explored, some of the academic debates on the subject are tracked and the experience in countries such as Colombia, Argentina and Guatemala is reflected. The article wonders what should be the authority in charge of ensuring the respect of the constitution in a legislative process: the parliamentarians or the constitutional judges? It maintains that the legislative precedent is self-limiting and restricted mutative, and constitutes a source of law restricted to parliamentary law.

Keywords

Parliamentary law, constitutionality and conventionality, legislative process, human rights.

1. Cursante del doctorado en Derecho Constitucional Internacional. Este trabajo se presenta como parte del curso: Problemas actuales del control de constitucionalidad y convencionalidad en la democracia. El curso fue impartido por el Dr. Diego Moreno.

Introducción

La transición del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho tiene como elemento de trascendencia la posibilidad de que la constitución sea una fuente de derecho para las personas. La internalización doctrinaria en donde la constitución se fundamenta en la protección de la dignidad y propugna por un estado abierto al derecho internacional de los derechos humanos, también es un rasgo de aquella transición referida.

Con ello, las constituciones contemporáneas no son de mero contenido orgánico, ni una fuente de interpretación exclusiva de los jueces, si no, normas vivas que permiten el control de los actos del poder desde la protección y atención de los derechos fundamentales, lo cual implica procesos constitucionales acordes y, de forma inevitable, una crisis del iuspositivismo y por tanto de los distintos medios tradicionales de interpretación constitucional. Cabe decir que, además, con el control de convencionalidad, una crisis en cuanto a los métodos efectivos de realizar este.

Ante esto, las formas de control de constitucionalidad y convencionalidad se han diversificado, las personas no requieren ya únicamente de actos judiciales de control, si no de actos de los

diversos órganos estatales, entre ellos los parlamentos, pero cuando estos son insuficientes, se acude al control judicial y con ello la crisis de representación democrática surge. Robert Dahl, incluso dice que el control constitucional judicial sobre el parlamentario debe ser rechazado.

Los parlamentos, entonces, requieren de ejercer sus atribuciones con apego a cumplir estrictos controles de constitucionalidad y convencionalidad, utilizando, incluso, los precedentes legislativos que en su seno puedan desarrollarse. Ahora bien, estos precedentes como fuente de derecho, con finalidad de interpretación de actos y procedimientos, también en su interpretación sirven de control de constitucionalidad y convencionalidad.



Debo advertir que es muy apresurado afirmar lo antes dicho y no logro resolverlo en este documento, de hecho, es una primera aproximación la que realizó y que sin duda seguiré profundizando.

Así, el presente documento inicia con un planteamiento de la cuestión a partir de la obligación *ex officio* de los parlamentos de realizar controles de constitucionalidad y convencionalidad, para luego, en el apartado dos, delinear que se nos lleva de una discusión de precedentes judiciales a precedentes legislativos, los cuales requieren de un estudio autónomo pero que no es concebido aún como tal.

Finalmente, en los apartados tres y cuatro, describo el precedente legislativo en Guatemala, el cómo y el por qué se utilizan, acompañado con dos criterios iniciales que orientan el uso de estos precedentes como criterios interpretativos.

I. Control de constitucionalidad y convencionalidad

En documentos anteriores he expuesto que la teoría de los dos

eslabones consecutivos (Samayoa, 2019a, pág. 18) expuesta por el profesor Pedro Sagüés no debe ser estudiada sobre la base de un control de constitucionalidad exclusivo de los órganos judiciales nacionales y, de forma separada, por un control de convencionalidad exclusivo de órganos judiciales internacionales. He dicho, por tanto, que los dos eslabones consecutivos deben ser estudiados partiendo que un mismo órgano judicial nacional pueda realizar el control constitucional y convencional.

También he expuesto que los procesos de control de constitucionalidad interno deben ser útiles para realizar el control convencional. Para el efecto he puesto de ejemplo el caso costarricense, cuya ley de procedimiento constitucional del año 1989 permite utilizar el amparo como medio para proteger derechos de las personas que se contienen en la constitución o en el derecho internacional. En este mismo sentido, he mencionado los casos mexicano y guatemalteco, en donde, sin prever la norma el control de convencionalidad, este ha surgido por virtud del control que los jueces han realizado en casos concretos, o bien, en casos de control general de constitu-

cionalidad y amparo (Samayoa, 2018).

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha promovido, también, que estos controles de cumplimiento se realicen a lo interno del Estado, un tanto ante la necesidad de evitar el crecimiento exponencial de casos ante el sistema regional y, por otro lado, dando óptimo valor al derecho interamericano en el seno de las cortes nacionales. Al respecto, en documento publicado en la revista *Justicia Mayor* (Samayoa, 2019) expongo que hoy América Latina vive un periodo que puede denominarse de crisis de aceptación, esto, en torno a la construcción de estados abiertos que constitucionalmente admiten la existencia de otro cuerpo jurídico con contenido en derechos fundamentales.

El control de constitucionalidad y convencionalidad, en tanto se establece desde una discusión sustantiva y procesal, ha llevado a países como Colombia, Argentina y Guatemala a explorar en la doctrina del Bloque de Constitucionalidad la construcción de homogeneidad entre los convenios internacionales de derechos humanos y la constitución nacional. Otros, más

en la experiencia europea, han encontrado al derecho internacional de derechos humanos como una fuente de interpretación o como un parámetro de subordinación de normas al principio *pro persona*.

Los alcances de este control, desde lo judicial, quizá fueron predecibles desde el surgimiento de lo que el profesor Sagüés ha denominado constituciones convencionalizadas (Samayoa, 2019b), pero sus efectos nunca fueron visibles sino hasta su momento de aplicación en cada Estado. Sin embargo, ahora toca ver los alcances y efectos de un control de constitucionalidad y convencionalidad que no corresponde a los jueces, sino a los distintos funcionarios de los órganos que conforman un Estado.

Con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman vs Uruguay* se ha promovido que todos los funcionarios, sin excepción, tienen que cumplir *ex officio* con un control de convencionalidad, lo que ha generado una suerte de parámetros a seguir desde distintas instancias gubernativas a lo interno de cada Estado, asimismo, agravando la crisis de aceptación que se vive.



Así, en la legislación guatemalteca, específicamente en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, aparecen tres momentos de control de constitucionalidad (extensibles al control de convencionalidad) que deben ser considerados: el primero en el momento del estudio y dictamen de la iniciativa de ley; el segundo, durante los tres debates o discusiones en el pleno del Congreso para la aprobación de la iniciativa en decreto; y, finalmente, el tercero, que para efectos de este documento constituye el objeto central, es el precedente legislativo utilizado como criterio interpretativo en el que hacer del parlamento, debiendo advertir que podría explorarse su uso en el que hacer judicial, pero será objeto de otro documento.

II. Del precedente judicial al precedente legislativo

Se ha establecido ya que no solo los órganos judiciales realizan control constitucional y convencional, sino cualquier autoridad conforme lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, aun cuando, esto es discutible y admite diversos argumentos a favor y en contra, puede decirse que por ahora se ha admitido que esto

en alguna medida se realiza para profundizar en que los Estados tengan el máximo cuidado en el cumplimiento de sus obligaciones y, por sobre todo, la máxima protección de derechos fundamentales.

Con ello, hoy en día los congresistas argumentan que la Corte de Constitucionalidad ha intervenido en sus decisiones legislativas, concediendo amparos por amenaza de violación a un derecho fundamental aun cuando el acto de crear legislación (proceso legislativo) no ha concluido. Asimismo, cuando de alguna manera dicho tribunal constitucional emite resoluciones dictando los alcances que una iniciativa de ley puede tener.

Así, en el expediente acumulado 859-2020 la Corte de Constitucionalidad expresó:

Como cuestión preliminar, se estima pertinente referir que esta Corte, en jurisprudencia reiterada, ha estimado viable la promoción de procesos de amparo para accionar contra la amenaza causada por la inminente entrada en vigor de leyes, especialmente en aquellos casos en los que, de cobrar

vigor los cuerpos normativos cuestionados, pueden causar grave afectación a derechos humanos o provocar inobservancia de estándares de carácter internacional. Esa tendencia jurisprudencial de la Corte se encuentra contenida, entre otros, en los expedientes ...en los que se cuestionaron modificaciones al Código Penal y... en el que se reclamó contra el procedimiento de formación, sanción y promulgación de ley que correspondía a la iniciativa de ley ... (5377)... Tales pronunciamientos constituyen referentes importantes en los que este Tribunal ha demarcado la viabilidad de promover amparo para cuestionar medidas legislativas con cuya vigencia podrían afectarse pilares fundamentales de un Estado Democrático de Derecho (Corte de Constitucionalidad, 2020).

La discusión entonces se orienta a ¿Quién debe ser la autoridad a cargo de velar por el respeto de la constitución en un proceso legislativo, los parlamentarios o los jueces constitucionales?

En una tesis pro legislativa y contra judicial, debe citarse a Alexander

Bickel, quien presentó argumentos sobre la dificultad contramayoritaria de la justicia constitucional, por la cual, citado por Sergio Verdugo (2013), expone que la revisión judicial invalida decisiones adoptadas por órganos representativos de las mayorías políticas. Sin embargo, siempre con el profesor Sergio Verdugo (2013), el mayor crítico a la revisión judicial de las leyes es Waldron, quien descansa en argumentos radicados no solo en los procesos mayoritarios de toma de decisiones, si no en lo que él llama la dignidad democrática de la legislación, teniendo estas características:

- a. Siempre se observa la existencia de un listado de derechos.
- b. Los jueces tienen protección constitucional de las decisiones judiciales, también lo deben tener los legisladores.
- c. Jueces no son electos.
- d. Debates pacíficos con respeto mutuo se deben dar en la práctica legislativa.

El autor citado debe enfrentar la crítica del ¿quién protege a las minorías frente a decisiones de un parlamento contrarias a estas? A lo cual no da una respuesta

satisfactoria, pues conduce sus argumentos a aspectos de moralidad.

En este marco de ideas, existe un postulado que apela a la máxima funcionalidad del régimen político, el cual es presentado por el profesor Jorge Amaya (2015, pág. 427) y que descansa en el equilibrio de los poderes en donde cada uno de ellos debe ejercer sus respectivas atribuciones, respetando los equilibrios formales, sustanciales y axiológicos previstos en la Constitución.

Es entonces, con el postulado de la máxima funcionalidad del régimen político, en donde tendrá sentido el control judicial, pero, además, se fundamenta la existencia de tres tipos de control:

- a. un control constitucional en cuanto al cumplimiento del proceso legislativo;
- b. un control constitucional y convencional en cuanto al contenido sustantivo de la norma que se quiere crear; y
- c. un control constitucional y convencional en cuanto a la protección axiológica de la constitución y del derecho in-

ternacional de los derechos humanos.

Con lo expuesto, en mi interpretación, tanto Bickel como Waldron no contra argumentaban la naturaleza misma de un control judicial, sino la construcción legislativa con procesos de control constitucional y ahora convencional, desde el surgimiento mismo de una norma. Dando todo esto sentido complementario a lo que expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman, ya mencionado anteriormente.

Siendo así, surge una obligación parlamentaria o legislativa de esas innominadas que se encuentran en el artículo 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Los parlamentos están obligados a crear mecanismos internos y orgánicos que les permitan realizar dichos controles, con los cuales, posteriormente, no deba acudir a un control judicial. Así, la ley del órgano legislativo guatemalteco si los contempla, tal y como se hizo referencia *ut-supra*, y además, incluye el uso de un precedente legislativo por sobre un precedente judicial; es decir, con actuaciones o decisiones anteriores del propio parlamento este puede ejercer un control previo antes de que



cualquier norma aprobada en su seno sea presentada para su sanción y publicación por el órgano ejecutivo, siempre que esta encuentre posibles inconstitucionalidades o inconveniencias.

Han surgido acá dos importantes temas, según la interpretación propia; el primero es que el órgano legislativo en efectivo ejercicio de representación mayoritaria, con el uso del precedente como criterio interpretativo en materia legislativa, puede dar efectiva certeza al postulado de Robert Dahl de fortalecer la democracia y, también, dando vida a dos supuestos que el mismo Waldron presenta para que no existe una extendida posibilidad de control judicial constitucional, siendo estos, que el parlamento sea una institución democrática con efectiva funcionalidad; y un parlamento con fuerte compromiso en derechos individuales y de minorías. Como puede verse no escapan de ser postulados netamente morales.

El segundo tema que veo surgir descansa en la necesidad de efectivizar cuáles son los parámetros o las reglas que un legislador debe observar para realizar aquellos controles.

III. El precedente legislativo en el derecho guatemalteco

- *La regulación del precedente en el derecho parlamentario guatemalteco:*

Como ya se expuso, son tres los momentos en que el derecho parlamentario guatemalteco permite a un legislador realizar control de constitucionalidad y de conveniencia. El primero es en el momento en que la comisión legislativa que conoce, estudia y dictaminará sobre una iniciativa de ley se pronuncia sobre la conveniencia o no de ésta; el segundo, cuando en cumplimiento con el proceso legislativo, los parlamentarios discuten en sesión del pleno de la asamblea sobre la constitucionalidad de la misma. Finalmente, el tercer momento se presenta, sin tener una ubicación específica en el proceso legislativo, cuando se utiliza el precedente como criterio interpretativo.

Así, el precedente legislativo está regulado en el artículo 5 de la Ley del Organismo Legislativo y textualmente se lee:

Artículo 5. Interpretación. La presente ley se aplicará e interpretará de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Judicial y los precedentes que apruebe el Pleno del Congreso. Las disposiciones interpretativas aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, en materia de debates y sesiones serán considerados como precedentes y podrán invocarse como fuente de Derecho; corresponderá a la secretaria sistematizar los precedentes que se aprueben.

Esta norma fue sometida a control de constitucionalidad de la Corte Constitucional, la cual en el expediente 187-2010 ratificó que el precedente constituye fuente de Derecho en lo que a la función parlamentaria esta encomendada; por lo tanto, puede ser invocada y es vinculante para los efectos de interpretar y aplicar la Ley del Organismo Legislativo.

- *Precedente legislativo fuente restringida del derecho:*

El precedente legislativo está limitado (al menos hasta ahora) en su utilización. Es decir, solamente el parlamento para efectos de su

propia normativa puede hacer uso de este. Siendo así, puede considerarse como una fuente del derecho limitada o restringida, basada en la costumbre y más específicamente, como lo cita el profesor Víctor Valverth (2016, pág. 32) "*costumbre praeter legem*" que es la propia ley autorizando costumbre cuando no hay disposición en el Derecho positivo que permita resolver una cuestión específica, pero que requiere de interpretación aprobada por el Pleno.

- *Críticas y problemas del precedente legislativo:*

El uso del precedente legislativo como mecanismos de control de constitucionalidad y de convencionalidad, o como fuente interpretativa, no ha sido utilizado en el parlamento guatemalteco tal y como se quisiera. Esto ha sucedido por dos críticas específicas: la primera que descansa sobre el argumento de que, si este se utiliza en cualquier momento del proceso legislativo, se estaría agregando una fase a dicho proceso que no se encuentra regulada en la constitución y, por lo tanto, se estaría tergiversando el proceso constitucional establecido. La segunda, que el precedente no se ha desarrollado de forma



adecuada en el Congreso de la República por meros intereses políticos y, por tanto, su aplicación puede ser aprovechada por esos mismos intereses o por otros orientados a sacar rédito individual o partidario.

Al respecto de los precedentes creados en el año 2015, algunos columnistas escribieron:

...estimo que el precedente legislativo es inconstitucional pues el mismo fue creado, más que en "fraude de ley", en "fraude de Constitución". Ante la evidente violación constitucional, y ante lo peligroso que resulta aquel precedente legislativo, es oportuno analizar la viabilidad de una acción de inconstitucionalidad en su contra (Palmieri, 2017).

No es posible forzar la interpretación del segundo párrafo del artículo 5 de la LOOL para mandar al archivo un decreto por haber superado ya las etapas procesales de discusión y debate en sesión plenaria debe ser enviado, obligatoriamente al Ejecutivo. Esto es porque –repito– ya dejó de ser proyecto en discusión y debate y es una ley en curso

de sanción, promulgación, publicación o de veto, si tal fuera el caso (Orellana, 2017).

Entre los problemas que enfrenta la aplicación del precedente legislativo está que algunos diputados suelen argumentar que puede limitar sus derechos como representantes, es decir, su derecho de actuar en representación de mayorías, lo cual sería similar a lo visto en el apartado del precedente judicial al precedente legislativo. Asimismo, se argumenta como problema una violación al principio de igualdad, diciendo que por precedentes se afecte el derecho igualitario de votación y propuesta de iniciativas de ley.

IV. El precedente como criterio interpretativo en materia legislativa

Habiendo anunciado, previamente, que el precedente legislativo al que se hace referencia acá es limitado únicamente al espacio del que hacer parlamentario y, teniendo presente que esto no excluye una posterior discusión sobre uso de precedentes legislativos en ámbitos judiciales, es importante ahondar

en el cómo y por qué es de vital importancia el uso del precedente en materia legislativa.

En el cómo se deberá atender a las formas de aplicación. Así, en primer lugar, el precedente legislativo puede aplicarse en cualquier momento del proceso legislativo, porque constituye una fuente de derecho. Asimismo, debe tenerse en cuenta que sus alcances no se restringen al proceso de formación de ley, sino que son de aplicación para aspectos de trámites, procedimientos y cualquier otro asunto en que el pleno del Congreso deba suplir la ausencia de norma.

Puede ser utilizada como parámetro de interpretación, tanto en el ámbito de control de constitucionalidad y convencionalidad, como en el ámbito de los alcances que deben tener ciertos actos parlamentarios en los diversos procedimientos internos.

En el cómo, el precedente legislativo, como criterio interpretativo en materia legislativa descansará sobre dos aspectos:

a. Auto limitativo: que se refiere a que será aplicable únicamente dentro del marco de los principios del derecho. Esto es, atendiendo a cuidar las formas

procedimentales legislativas y, además, cuando en el ámbito sustantivo de las normas que se promueven deban realizarse controles de constitucionalidad y convencionalidad. En esto último, por ejemplo, se protegerá siempre el principio pro persona. Sus alcances de aplicación incluyen que aun cuando el procedimiento de creación de ley haya finalizado en sede legislativa, si este no se ha enviado al Ejecutivo, pueda, por precedente, interpretarse que si existe duda de constitucionalidad o de convencionalidad se detenga tal envío y sea revisado por el pleno del Congreso. Debo recordar que el precedente 1-2009 indica que si el Ejecutivo veta una ley por alegación de inconstitucionalidad, el Congreso enviará a opinión de la Corte de Constitucionalidad, para que esta emita su opinión previa a hacer valer la supremacía legislativa o admitir el veto del Ejecutivo.

b. Mutativo restringido: el texto constitucional guatemalteco en su artículo 44 admite que hay derechos inherentes que no se encuentran expresos en la constitución, pero que su inherencia los hace observables por el Estado, siendo este el

primer caso. Se deberá tener en cuenta superar la interpretación originalista de algunos de los textos de la constitución y se deberán ajustar las legislaciones ordinarias a los cambios de contexto, sin perder la orientación de dicho texto, segundo caso. Y finalmente, es una mutación restringida pues no podrá variar normas rígidas o pétreas que la propia constitución así ha definido.

Con lo anterior, el precedente legislativo como criterio de interpretación es *auto limitativo* y *mutativo restringido* en materia de realización de control de constitucionalidad y convencionalidad, superando las críticas y problemas previamente señalados, puesto que no crea una etapa nueva del proceso legislativo, sino obliga a los parlamentarios al efectivo control de sus actos y de las normas que crean; asimismo, no será utilizado para meros intereses políticos partidarios, puesto que su discusión tiene claros principios sobre los que debe argumentarse su aparición y, además, sus alcances están únicamente en el ámbito de la progresividad del derecho.

Conclusiones

Los precedentes legislativos constituyen fuentes de derecho restringidos al derecho parlamentario. Por lo tanto, su estudio y aplicación se realiza actualmente en el ámbito de los procedimientos que se regulan en los congresos; lo cual, además, implica que sus cambios estarán sujetos a procedimientos que las asambleas legislativas, como soberanas, deben definir previamente. De no definirse dichos procedimientos, los precedentes podrían ser atacados por vía de control judicial, con lo cual abrirían la puerta a la discusión planteada en este documento sobre el principio de representación democrática.

Aun y cuando es insuficiente lo desarrollado en este documento sobre el precedente legislativo, es importante hacer notar que este constituye una herramienta legislativa de control de constitucionalidad y convencionalidad, por lo cual es materialmente posible cumplir con este ejercicio que refuerza el principio de representación y la soberanía parlamentaria en cuanto de los otros poderes del Estado y de los órganos extra poder, como los tribunales constitucionales. Con esto, no es una

ampliación del proceso legislativo previsto constitucionalmente, sino una forma de interpretación que permite evitar los conflictos constitucionales entre legislativo y jueces.

No es, el precedente legislativo, una forma autoritaria del parlamento de sobreponer prácticas o costumbres para promover intereses partidarios o rédito político individual, lo cual no se descarta que pueda suceder; pero, esencialmente, a partir del postulado de máxima funcionalidad del régimen político, este permite: a) consolidar los valores constitucionales; y b) propugnar la interpretación entre criterios subjetivos y objetivos.

Su uso como criterio interpretativo en materia legislativa permite, además, la posibilidad de un ejercicio parlamentario que atiende a la protección de los principios del derecho, en especial, del principio pro-persona y a la posibilidad de dar una dinámica adecuada al texto constitucional. Por eso afirmo que inicialmente el precedente legislativo será aplicado en una

interpretación auto limitativa y mutativa restringida.

Referencias bibliográficas

- Amaya, J. (2015). *Control de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Corte de Constitucionalidad (2020). *Expediente 859-2020, resolución de amparo provisional*. Guatemala: autor.
- Orellana, G. (septiembre de 2015). "No a las güisachadas". Diario digital Siglo.21. Disponible en: <https://elsiglo.com.gt/2017/09/15/no-las-guisachadas/>
- Palmieri, L. (Septiembre de 2017). "El congreso usó veneno para curar la enfermedad". Diario digital *Brújula*. Disponible en: <https://brujula.com.gt/el-congreso-uso-veneno-para-curar-la-enfermedad/>
- Samayoá, H. (2019a). "Bloque de Constitucionalidad. Sus fundamentos, institución y alcances en el derecho guatemalteco". En *Revista Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)*. Número 2. Año 2019. Guatemala.



- Samayoá, H. (2019b). "Idoneidad de los proceso de alegación de inconstitucionalidad para alegaciones de asuntos de control difuso de convencionalidad". Trabajo de Doctorado en el curso: Recursos y procesos constitucionales en el escenario latinoamericano. Disponible en: https://www.academia.edu/38931120/Proceso_de_control_de_convencionalidad.
- Samayoá, H. (2018). "Control de convencionalidad como indicador de un *ius commune* latinoamericano". En revista electrónica Justicia Mayor. Disponible en: <http://justiciamayor.org/?p=294>
- Valverth, V. (2016). *Colección Parlamentaria*. Tomo I. Guatemala: Editor LEGIS.
- Verdugo, S. (2013). "La discusión democrática sobre la revisión judicial de las leyes de diseño institucional y modelos constitucionales". En *Revista Chilena de Derecho*. Volumen 40. Número 1.



Polifonía

Sobrevivir en Guatemala en medio de la pandemia y la precariedad¹

Mariela Castañón

Diario *La Hora*

En Guatemala, un buen porcentaje de nuestra gente vive en muy duras y terribles condiciones, por falta de servicios básicos, de empleo, condiciones dignas de vida, entre otras carencias. El coronavirus y las consecuencias del confinamiento obligado exponen ampliamente la desigualdad y la injusticia, donde se ha llegado al punto de poner en la balanza salir a trabajar y enfermarse de COVID-19, o morir de hambre.

El pasado 19 de mayo, un grupo de trabajadores de una fábrica ubicada en San Miguel Petapa, donde se detectaron casos de coronavirus, guardaban la esperanza de continuar trabajando, sin embargo, esa empresa cerró debido a la situación.

Los trabajadores dijeron que deseaban continuar en sus labores, a pesar de los riesgos en salud que representaba la cadena de contagios.

Preocupa mucho como estas personas ponen en la balanza la necesidad económica y de llevar el sustento a sus familias, aunque puedan enfermarse de coronavirus. La necesidad es sin duda, tan grande para exponerse de esa forma.

Mientras que quienes no tienen un ingreso fijo y se dedican a la economía informal la están pasando mal, porque ni siquiera pueden reunir los Q30 diarios o menos, que les permitía comprar tortillas y garantizarse un plato de frijoles.

1. Publicado el 21 de mayo de 2020. Tomado de <https://lahora.gt/sobrevivir-en-guatemala-en-medio-de-la-pandemia-y-la-precariedad/>



Hace algunas semanas hablé con una señora que trabaja junto con su esposo en la economía informal. Ella recolecta latas y su cónyuge vende helados de Q1. Ella indicó que difícilmente estaban reuniendo los Q30 diarios que obtenían antes de la pandemia. Esta familia está integrada por cuatro personas: dos adultos y dos niños.

Asimismo, he visto a tantas personas que se dedican a la venta informal, tratando de comercializar dulces, servilletas bordadas, helados y otros productos. Las preocupaciones son grandes cuando hay familia que mantener, hijos que alimentar, pagos de alquiler y deudas.

La población guatemalteca sigue saliendo de sus casas para tratar de llevar el sustento a su hogar. Aquí es el dilema: enfermarse de coronavirus o morir de hambre.

El coronavirus y las consecuencias del confinamiento obligado evidencian la desigualdad y la injusticia de un país como Guatemala, donde algunos viven en opulencia por la corrupción y la explotación, y otros sobreviven con lo poco que tienen.

Ojalá algún día lleguen verdaderos líderes a gobernar Guatemala, para que piensen con equidad, inclusión y sabiduría en la población y no en sus intereses. En este momento no creo en nadie, porque las acciones han sido incongruentes con los discursos que se emiten.

Mientras tanto, ayudémonos unos con otros y compartamos lo que podemos con quienes lo necesitan y están cerca, porque en este momento hay necesidad en todos lados. La solidaridad siempre nos ha caracterizado como país y nos ha ayudado a levantarnos de las tragedias más grandes.



KP Textil, imagen de la negligencia gubernamental²

Virgilio Álvarez Aragón

Revista digital *Gazeta*

Los anuncios diarios de los contagios de COVID-19 ya no son menores de dos dígitos y, un día sí, un día no, las cifras superan la centena. Gracias a la incapacidad gubernamental, a su falta de seriedad y coherencia, una enfermedad que en los primeros días de marzo se anunciaba posible de controlar, ahora es una epidemia que asola todos los confines del territorio guatemalteco.

Cuando en los primeros días del mes de marzo el presidente anunciaba las primeras medidas para contener el virus, los empresarios desde sus agrupaciones y «tanques» de pensamiento pedían moderación. Exigían que no se afectara el ambiente de los negocios. Llegado el primer caso y la primera defunción, el Gobierno intentó apretar la mano, mas, con un gabinete plagado de serviles al empresariado y oportunistas dedicados al enriquecimiento inmediato a costas de los recursos públicos, las disposiciones no pasaron de asustar al pobre, de encerrar en su casa al sensato, pero sin inmutar, mucho menos preocupar, a los «empresarios» y sus ambiciosos ejecutivos.

En lugar de establecer claros protocolos, implementando mecanismos ágiles y drásticos para conseguir que los dueños de industrias y comercios cumplieran de manera estricta las disposiciones, el presidente dio marcha atrás en lo dispuesto, abriendo de par en par la puerta para que todo el que quisiera, mantuviera no solo su producción, sino el tratamiento indigno que por años han dado a los trabajadores.

2. Publicado el 21 de mayo de 2020. Tomado de <https://gazeta.gt/kp-textil-imagen-de-la-negligencia-gubernamental/>



Si los productores de cemento, cerveza, licores, plástico, etcétera, se asumían como fabricantes de bienes esenciales para la sobrevivencia de la población en momentos de crisis sanitaria, los fabricantes de prendas de vestir de baja calidad que gozan de exenciones fiscales también se consideraron esenciales, pues, como argumentó el supuesto propietario de la maquila KP Textil en entrevista radial, la maquila da trabajo y, en consecuencia, es esencial. Ello a pesar de que el acuerdo presidencial del 16 de marzo establecía que solo lo eran las industrias farmacéutica, de higiene y de alimentos.

Pero, además, como seguir funcionando solo fue cuestión de llenar un formulario en el sitio web del Ministerio de Economía, según sus propias palabras, «fue muy fácil» obtener la autorización gubernamental para continuar produciendo textiles. Como los inspectores sanitarios apenas si aparecen y no tienen poder para suspender una industria, sin olvidar que el Ministerio de Trabajo desde la época de Álvaro Arzú es una ventanilla más de la patronal, los trabajadores en la práctica han quedado al libre arbitrio de la voracidad patronal, aún en estos tiempos de emergencia sanitaria.

La negligencia gubernamental y del IGSS resulta casi criminal. Según el director del Centro de Salud de San Miguel Petapa, municipio donde se ubica la maquila, el 12 de mayo se detectaron 16 casos! de contagio, pero todo se quedó en «avisos». Ni el Ministerio de Salud, mucho menos el IGSS, tienen protocolos de respuesta inmediata para proteger a los trabajadores. Un ciudadano que incumpla el estado de sitio puede ir preso varios días, además de estar sujeto a multas y todas las vejaciones que la patrulla policial le pueda ocasionar, pero los dueños y los administradores de una fábrica donde se detectan varios contagios simplemente reciben una palmada en el hombro y ¡a seguir contagiando!, que lo que importan son las ganancias, porque la defensa de la vida de los trabajadores es simplemente un decir.

Cómo llegó el virus a la fábrica y hasta dónde se pudo haber esparcido antes del 12 de mayo es algo que tendría que haber sido investigado de inmediato por los equipos sanitarios, obligando al empresario irresponsable a detener labores sin suspender el pago a sus trabajadores. La suspensión de labores no era una decisión soberana del propietario, era una obligación en tiempos de estado



de calamidad. Pero nadie con poder movió un dedo. Lejos quedamos de la alharaca que por un caso se armó en Patzún. Si en ese caso, haciendo acopio del lenguaje del terrorismo de Estado, se declaró un «cerco» a la población y se prohibió a los vecinos movilizarse. En el caso de la maquila simplemente se siguió trabajando, pues, si los trabajadores mueren frente a las máquinas, ya vendrán otros vecinos a ocupar sus espacios en la producción. Lo que hay que mantener son las ganancias, puesto que la salud y vida de los pobres es cuestión secundaria.

Una semana después se toman apenas 32 muestras rápidas, en una población de 900 trabajadores, y se detectan 18 casos positivos ¡56 % de los evaluados! Pero todo sigue igual. El propietario y sus gerentes son tratados con pétalos de rosa por entrevistadores radiales y dejados en santa paz por las autoridades. Apenas si les piden que cierren la fábrica por unos días.

Nadie usa ahora el término «cerco» de la jerga militar para impedir que el virus se propague en San Miguel Petapa y sus alrededores. Los trabajadores de la maquila, de víctimas pasan a ser responsables de su contagio. El IGSS se cruza de brazos y deja a su suerte a más de 850 afiliados, posiblemente muchos de ellos contagiados. Para ellos no hay pruebas RT-PCR ni serológicas, mucho menos hotel para pasar su cuarentena, aunque con sus contribuciones paguen el altísimo salario y dietas de los políticos patriotas transformados en «ejecutivos» de la seguridad social. El IGSS, en la práctica, solo está asegurando a sus altos funcionarios, quienes hasta ahora simplemente han estado observando pasar la pandemia desde las limpiísimas ventanas de sus cómodos y alfombrados despachos.

El presidente, jadeante, va y viene, haciendo públicas disposiciones que modifican y hasta contradicen las comunicadas apenas 24 horas antes.

Todo esto ha hecho que Guatemala sea uno de los pocos países que, habiendo decretado medidas supuestamente drásticas para contener el avance del virus hace más de diez semanas, esté



aun viendo multiplicarse los contagios, en situaciones parecidas al caótico Brasil o la displicente Suecia.

La pequeña Eslovenia, que llegó a tener 50 fallecidos por millón de habitantes y tuvo su primer caso el 5 de marzo, ha decretado ya, con toda las seguridades del caso, que está libre del virus. Costa Rica, con apenas 10 fallecidos en total, y que tuvo su primer caso el 8 de marzo, no tiene más pacientes en tratamiento intensivo y desde hace dos semanas no tiene más de tres casos por día.

En Guatemala, lamentablemente todo hace suponer que los enormes sacrificios de cientos de miles de guatemaltecos durante las diez semanas anteriores han sido en vano y tirados a la basura, todo por causa de la negligencia, atolondramiento y demagogia del gobernante y sus incapaces funcionarios, así como por la avaricia y falta de escrúpulos de los llamados empresarios.

Covid-19: las tentaciones autoritarias³

Marielos Monzón

Diario Prensa Libre

La emergencia sanitaria provocada por la expansión global de la COVID-19 ha puesto en jaque a los gobiernos nacionales. La fragilidad de los sistemas de salud y protección social, las condiciones de precariedad y pobreza en las que ya vivían las grandes mayorías, la supervivencia —basada en el ingreso diario— de cientos de miles de trabajadoras y trabajadores del sector informal, la desigualdad imperante, la corrupción como norma para la adquisición de bienes y servicios del Estado y una bajísima carga tributaria supusieron el peor de los escenarios para la aparición de un virus altamente contagioso.

Así de frágil encontró a la región el nuevo coronavirus y así de graves están siendo sus efectos. Pero esta pandemia no solamente está teniendo consecuencias directas y devastadoras en la salud y la

3. Publicado el 26 de mayo de 2020. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/covid-19-las-tentaciones-autoritarias/>

economía de nuestros países; también se está transformando en la excusa perfecta para recortar derechos y libertades. Pareciera, y cada vez aparecen más ejemplos en el Continente, que la emergencia sanitaria está siendo aprovechada para imponer medidas de carácter autoritario que amenazan a nuestras frágiles democracias.

Tomando en cuenta nuestro pasado reciente, resulta muy preocupante que los gobiernos quieran utilizar esta pandemia como un paraguas para concretar y consolidar una regresión autoritaria. En muchos países latinoamericanos se alzan las voces que alertan sobre los mecanismos que se están impulsando para reducir el espacio democrático y debilitar el sistema de pesos y contrapesos.

Ahí tienen ustedes al presidente Nayib Bukele, de El Salvador, tratando de desconocer a la Asamblea Legislativa y negándose — al mejor estilo de Jimmy Morales— a obedecer las resoluciones del tribunal constitucional, y a la presidenta de facto de Bolivia, Jeanine Añez, encarcelando opositores políticos bajo los cargos de “desinformar” e “incitar a crímenes contra la salud”.

Una preocupación recurrente a nivel regional tiene que ver con el creciente número de soldados en las calles y comunidades para “atender” la emergencia. Organizaciones sociales y de derechos humanos han alertado que esta medida podría esconder la intención de muchos gobiernos de volver a “naturalizar” la presencia militar en sus países y fortalecer no el combate a la pandemia, sino el control social. De más está explicar el impacto que esto supone para un país como el nuestro y las implicaciones que conlleva para las poblaciones que sufrieron graves violaciones a los derechos humanos durante la guerra, o para aquellas que se oponen a los megaproyectos en sus territorios.

Otro motivo de alarma son las restricciones que los gobiernos han impuesto a los periodistas y a los medios de comunicación. En Honduras, el presidente Juan Orlando Hernández emitió un decreto para limitar la libertad de expresión y en Guatemala estamos viendo preocupantes señales para obstaculizar el ejercicio del periodismo independiente, ataques públicos de las autoridades por las publicaciones que se realizan y una negativa permanente a brindar



información con amplitud y transparencia, lo que se traduce en la violación al derecho de la población a estar informada y abre las puertas para el manejo opaco de los recursos.

La incertidumbre y el temor generalizado, producto de la pandemia y sus impactos, son elementos que juegan a favor del recorte de derechos y libertades. El miedo es un campo fértil para las tentaciones autoritarias y ha sido utilizado desde siempre por los sectores de poder como mecanismo de dominación y control social. El desafío es salir de esta crisis con medidas que no justifiquen ni supongan un deterioro a la calidad de nuestras democracias.

Una sociedad urgida de orientación⁴

Mario Roberto Morales

Diario *elPeriódico*

Resulta obvio para cualquier observador externo que la clase política de Guatemala padece de una arraigada incapacidad para gobernar, lo cual se hace sonoramente patente en las erráticas disposiciones de los presidentes, por quienes se evidencia el atraso estructural al que el país fue condenado en 1954.

Esta incapacidad política de los políticos es vista por ellos — dado el mentado atraso— con “normalidad”, pues el ignorante no puede vislumbrar sus carencias. Esta lacerante realidad estatal, unida a una sociedad civil comprada por la cooperación internacional y, por ello, poblada de activistas culturalistas disciplinados en el arte de fabricar proyectos para conseguir financiamientos paternalistas, da como resultado una sociedad incapaz de fiscalizar a sus gobernantes por ausencia de ciudadanía y, por ende, un país sin rumbo, con una población sin más horizonte que

4. Publicado el 27 de mayo de 2020. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/05/27/una-sociedad-urgida-de-orientacion/>

corromperse por un puesto público o privado que le garantice la sobrevivencia a mediano plazo.

Por si todo esto fuera poco, la única institución para la formación de ciudadanos críticos —la Universidad de San Carlos de Guatemala— fue intencionalmente desmantelada en un acto contrainsurgente programado para tener efectos a largo plazo, perpetrado en 1981, cuando más de 800 universitarios fueron asesinados por la fuerza pública. De ese golpe —que produjo la infiltración en la universidad de intereses de clase representados por el corrupto sistema de partidos políticos—, la USAC aún no se recupera y, por ello, su función de formar ciudadanos críticos, cultos, informados y políticamente activos sigue siendo deficiente. Debido a esto, nuestra sociedad carece de un estamento intelectual que, al asumir su rol orgánico de orientar al Estado, se constituya en su conciencia moral lúcida en cuanto a la búsqueda del constitucional bien común.

Con una clase política corrupta, una sociedad civil comprada por el culturalismo y un estamento intelectual al servicio del oenegismo en forma de tanques de pensamiento y agencias de financiación para el avance de la agenda del capitalismo especulativo global, la “ciudadanía” no tiene la menor idea de lo que ocurre en el presente y menos aún de lo que pueda ocurrir en el futuro. La ignorancia y el atraso estructurales — es decir, el de todas las clases sociales— se evidencian pornográficamente para el mundo, del cual sólo merecemos el desprecio y el olvido. Somos un barco a la deriva repleto de orates que navegan con entusiasmo hacia la tormenta que los hará naufragar en la muerte política, en el Estado fallido y en la intervención de tropas de la ONU, como en Haití y otros lugares incapaces de gobernarse a sí mismos. Pues ¿cómo puede gobernarse a sí mismo un lugar (no país) cuya oligarquía insiste en no dar el necesario viraje hacia un capitalismo de igualdad de oportunidades, libre competencia y control de monopolios, sino insiste en estancarse en lucrar del monopolismo y dejar que el pueblo sobreviva (no de su trabajo, sino) de las remesas de nuestros heroicos “ilegales”?



Ante esta debacle, hace falta forjar un estamento de intelectuales críticos que oriente al país sacando a la clase política de su lógica de corrupción hacia la autonomía, la dignidad nacional y la prosperidad. Un estamento intelectual orgánico con su pueblo y comprometido con lograr el constitucional bien común, al margen de tíasas ideologías de guerra fría, vetustos intereses oligárquicos, vulgares ambiciones clasemedieras e hipócritas correcciones políticas.

¡Comprar afuera y el desconocimiento burocrático!⁵

Edgar Balsells

Diaro *elPeriódico*

“Una sociedad que participa y cuenta con la información suficiente para organizarse es, sin duda, el mejor aliado para las labores gubernamentales”.

**Michael Barzelay, /
Atravesando la burocracia.**

Interesante resultó ser la entrevista realizada por Christians Castillo el viernes pasado en un medio televisivo local al ex ministro de Finanzas Julio Héctor Estrada y al experto en transparencia Marvin Flores, quienes incluso con enojo criticaron las más recientes adquisiciones fallidas en el Ministerio de Salud, formulando una serie de propuestas urgentes, como comprar afuera, es decir acudir directamente a las fábricas productoras internacionales, conocidas como BIG PHARMA.

Para comprar afuera se requiere de sofisticados instrumentos de inteligencia de mercado que ni por asomo los y las jefes de

5. Publicado el 27 de mayo de 2020. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/05/27/comprar-afuera-y-el-desconocimiento-burocratico/>

compra y los oficiales del sistema nacional de salud, si se le puede llamar sistema, conocen ni practican en su ejercicio burocrático interno. A partir de la reforma sectorial de la salud, empujada por el gobierno de Álvaro Arzú, y que todavía tiene importante trascendencia en el sector, se acostumbró a la práctica de los famosos contratos abiertos. Los mismos determinaron que una sociedad anónima interna, detentando el poder de tal o cual patente de marca, vendiera al por mayor en el Estado, incluso prorrogando casi sempiternamente sus beneficios, embodegando los medicamentos transados por ellos con la BIG PHARMA y distribuyéndolos hasta los más recónditos rincones dependiendo de la ubicación de tal o cual unidad ejecutora pública.

El mecanismo hizo aguas a partir de las indagaciones del Ministerio Público y la CICIG desde abril del 2015 y con mis propios oídos escuché de gente como el actual diputado Carlos Mencos, quien hoy se presenta con una nueva fórmula de contrataciones desde su curul, que los contratos abiertos se tratan de “un sistema amañado”. Mientras tanto, el cúmulo de unidades ejecutoras, fragmentadas todas ellas, léase las del IGSS, las del ministerio y las de sanidad militar, intentan disparar sus procesos de cotización y licitación, que a menudo caen, y con ello, mientras se monta el nuevo proceso licitatorio, se arranca con abundantes compras directas, atomizadas, siendo entonces que el comerciante interno, que posee la patente de tal o cual casa de la BIG PHARMA, sigue haciendo su agosto, sin que exista nunca un contacto directo entre las oficinas burocráticas de la compra de la salud y las casas proveedoras industriales de Atlanta, Munich o importantes zonas industriales de California o de distritos tecnológicos de la India, en donde se está produciendo una revolución de los medicamentos e insumos quirúrgicos de menor precio y buena calidad.

En tal sentido, comprar afuera, en una emergencia resulta ser algo así como pedirle a un piloto de avioneta que maneje un sofisticado jet de combate. Y es que la burocracia de las compras de la salud, lo que hace rutinariamente es publicar en Guatecompras el próximo concurso, a través de bases elaboradas por los equipos médicos públicos (quienes también se desempeñan en su mayoría en sus clínicas privadas), y las juntas de licitación sorteadas simplemente



deben calificar a sociedades anónimas internas, de las que si mucho se conoce a los gerentes y representantes legales, quienes se las han ingeniado para comerciar en el medio los más sofisticados medicamentos y equipos, que a través incluso de acuerdos de libre comercio que están protegidos hasta por veinte años, si se trata de moléculas apetecidas por la cura de amplio espectro. Es así como se desconoce de precios internacionales y además se carece de bodegas y sistemas de distribución interna, siendo entonces que el comerciante interno de la salud lo que hace es eso: embodegar y distribuir, al ritmo de acción de los inventarios públicos.

Temas como el uso de genéricos, el apoyo de laboratorios nacionales a bioequivalencias, el impulso de la producción nacional, como se hace en Argentina o en México, y demás entuertos relacionados con una compra responsable, como incluso lo hace la Casa Blanca, sentándose tú a tú con los grandes productores, e imponiendo precios tope para compras multianuales, son toda una utopía en este mundillo de parcelas y fragmentaciones que amparan la política de salud “a la chapina”. El tema así tiene que ver con muchas aristas, y como lo están martillando especialistas en la pandemia como Edwin Asturias y Erwin Calgua, la unidad entre los científicos, los médicos y los expertos en regulaciones y coordinación pública y privada resulta ser la exigencia del momento para hacerle frente a esta, y digo yo, las futuras pandemias y riesgos de la sociedad global.

Ni salud, ni economía⁶

Édgar Gutiérrez

Diario *elPeriódico*

El gobierno perdió el control de la crisis del COVID-19. Se acelera, más allá de nuestra fragilidad estructural, por una gestión deficiente e impericia política, huérfanas de estrategia de Estado.

6. Publicado el 28 de mayo de 2020. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/05/28/ni-salud-ni-economia/>



Los hospitales se reportaron colapsados el martes 26, día en que la cifra de casos activos alcanzó 3 mil 600, a dos semanas de la cima, según los expertos; además, los de emergencia no han soportado las primeras lluvias de la época. Pacientes en condición de calle están abandonando el Hospital San Vicente en la zona 7. Significa que la planificación básica falló, el control de calidad de las construcciones fue inapropiado y la supervisión de los centros hospitalarios es insuficiente.

Las autoridades de Salud han proporcionado equipo de protección a solo 3.5 de cada 10 trabajadores sanitarios, exponiéndolos – junto con sus familias- a contagios. Sin salarios y sin seguridad erosionan la primera línea de defensa ante la enfermedad. Por otro lado, las licitaciones de servicios médicos sistemáticamente fueron anuladas, hasta que esta semana realizaron compras directas. Doble costo: riesgo de vidas por la tardanza innecesaria, y opacidad.

Después de los cierres totales de fines de semana, se incrementaron las aglomeraciones en los puestos de venta de productos básicos. Se echaron a perder alimentos perecederos y productores de hortalizas en el altiplano regalaron sus cosechas a cambio de tirarlas. Las medidas precipitadas incrementaron los riesgos de salud e interrumpieron las vitales cadenas de abastecimiento. Otro doble costo.

Esta semana mucha gente entró en pánico y las filas en los supermercados se multiplicaron, aún más, a causa de una mala comunicación del Presidente. Dejó en manos de una variable independiente (si se registran más de 500 contagios diarios) la decisión de un cierre total de quince días. El pánico se suma a la ansiedad del encierro, el miedo del contagio, la angustia por la contracción de ingresos y la incertidumbre general.

Desde que el 5 de abril se declaró el primer caso comunitario en Patzún, Chimaltenango, las autoridades locales y sus auxiliares pasaban a gestionar el cuidado del microcosmos social, con el respaldo del gobierno central en asistencia médica, los doce programas de ayuda y seguridad. No hubo preparación, excepcio-



nalmente se activaron equipos locales de salud para localizar casos y los protocolos en los puntos de acceso a los pueblos se aplicaron de manera irregular, a veces lo hicieron civiles, incluyendo niños.

Incidentes como el del lunes 25, cuando pobladores de varias aldeas de Tajumulco rompieron agresivamente el cordón sanitario de Malacatán, dice que la gente de lugares remotos no recibieron la comunicación pertinente y que tampoco se han administrado opciones de supervivencia material.

Las falencias de la atención en salud, el retardo y los fraudes en los programas de ayuda, la impericia de la comunicación nacional y local –sin contar las oportunidades perdidas de reconstrucción con transformación en lo que va de la crisis- apuntan a la ausencia de dirección estratégica. Por eso despertó expectativas la integración de un consejo de científicos, a la diestra de los tomadores de decisión. Pero el Acuerdo Gubernativo 65-2020, que debió dar vida legal al panel de los sabios, apenas creó un gabinete específico, el quinto gabinete en el que debe participar el Ministro de Salud y otros.

El arte del manejo de la crisis está en aplanar el falso dilema “salud” o “economía”. Pero cuando no hay salud, ni economía, y sí hay miedo y desesperación... El suicidio colectivo empieza en la cabeza de cada persona obligada a este cálculo: la enfermedad es un juego de ruleta rusa, en cambio la muerte económica es más certera.

Las emergencias detrás de la emergencia⁷

Salvador Paiz

Diario *elPeriódico*

El COVID-19 nos ha puesto al desnudo. Ha descubierto nuestras más grandes carencias y las enormes deficiencias de nuestro

7. Publicado el 28 de mayo de 2020. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/05/28/las-emergencias-detras-de-la-emergencia/>

aparato público. Detrás de la emergencia del coronavirus se viven otras emergencias, producto de años de negligencia y abandono.

Empecemos por la más evidente en estos momentos, la situación de nuestro sistema de salud. No es noticia que nuestro sistema de salud pública es precario. Desde hace años, nuestra red pública de hospitales está completamente desfasada, no hay insumos suficientes para atender a todos los pacientes, nuestro primer nivel de atención está en el abandono y, como ya sabemos, existe una red de corrupción en la compra y adquisición de medicamentos. El panorama se ha agravado con el COVID-19. Hace unos días, jefes de área del Hospital General San Juan de Dios, enviaron una carta de auxilio al director ejecutivo de dicho hospital, el doctor Jorge Solares, expresando su gran preocupación ante “el colapso total e insostenible” de este hospital. En la carta mencionan que, debido a la dura situación, “peligra la atención (...) tanto de los pacientes internados, como los nuevos que consulten”.

Para complicar el panorama, con la llegada de la lluvia, los casos de dengue incrementan. El Sistema de Información Gerencial de Salud (Sigsal) reportó un aumento de casos de esta enfermedad en áreas críticas del país, como Baja Verapaz y Santa Rosa. El Sigsal contabilizó una diferencia de 481 casos de dengue más, respecto al mismo período del año pasado. Lo mismo podríamos decir para tantas otras carencias del sistema de salud, tal como la desnutrición crónica infantil. No se tienen datos oficiales, pero no hay duda que los casos de desnutrición en el corredor seco van en aumento. La paralización de la economía, aunado con la llegada del período del hambre estacional y la inseguridad alimentaria, puede provocar que los casos de desnutrición crónica lleguen a niveles aún más alarmantes. ¿Podrá nuestro sistema de salud atender a todos estos pacientes, a la vez que atiende la emergencia de COVID-19?

Otro tema que preocupa mucho, y que ha pasado desapercibido por completo, es la situación de nuestro sistema de justicia. Es increíble e inaceptable que la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones lleven más de siete meses de atraso en su nombramiento. Recordemos que la justicia debe ser “pronta y cumplida” y representa un servicio esencial para toda sociedad.



Sin embargo, ¿qué está pasando? Debido a la pandemia, las audiencias y demás procesos judiciales se encuentran parados, causando un retraso de años. Autoridades de esta cartera declararon esta semana que los procesos penales se atrasarán hasta el 2024. ¡Cuatro años! Si la mora judicial ya nos preocupaba, hoy tengamos por seguro que esta se agravará.

Por otro lado, también preocupa el hacinamiento en las cárceles. Hoy este tema cobra una dimensión aún más importante porque, debido a la sobrepoblación carcelaria, los reos no podrán resguardarse adecuadamente del Covid-19. Si tuviésemos cárceles con niveles de ocupación adecuados, no habría tanto problema. Pero hoy tenemos un nivel de ocupación penitenciaria de 366 por ciento. Un vergonzoso récord que rompemos a nivel regional. Imposible guardar el distanciamiento social así.

Podría seguir escribiendo sobre las emergencias detrás de la emergencia, pero me detendré aquí para hacer una reflexión. Hoy el COVID-19 ha eclipsado lo que pasa en cada área de nuestro andamiaje gubernamental y, a su vez, ha puesto en evidencia la fragilidad de nuestro sistema. Nos ha demostrado, de una manera muy dura, que no tenemos un andamiaje resiliente.

A pocos meses de haber tomado posesión, nuestro presidente tuvo que atender una emergencia que ha hecho temblar hasta a las naciones más poderosas del mundo. A nuestro presidente le toca volar un avión que, de por sí, estaba a punto de desmantelarse a medio vuelo. Tomó el timón entrando a la peor tormenta



que la humanidad ha visto en más de un siglo. Ojalá que surja, como un beneficio colateral de esta crisis, una conciencia sobre la necesidad de fortalecer el Estado. Que se exija elevar el nivel de desempeño, eficiencia y eficacia, de las instituciones públicas.

A diferencia de otros países más desarrollados, en donde la cosa pública funciona, en nuestro país el COVID-19 nos ha hecho ver que el Estado tiene grandes deficiencias y que, por ende, como ciudadanos debemos apoyar y atender estas carencias. Cumplamos con lo que nos toca. Cumplamos con nuestro deber de respetar las medidas, utilicemos correctamente la mascarilla, mantengamos la distancia social y sigamos las recomendaciones de higiene. Pero, además, hoy nos toca ser solidarios con nuestros hermanos guatemaltecos más necesitados. Hoy, más que nunca, debemos pasar de preocuparnos a ocuparnos. De todos nosotros depende vencer al COVID-19.



Investigación

Cambio de la alimentación en comunidades del área rural

Lidia Beatriz de León Coy

Cursante de Maestría en Educación Bilingüe Intercultural

Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media / USAC

Resumen

La investigación se enfoca en conocer si se poseen los conocimientos ancestrales sobre los hábitos alimenticios en comunidades del área rural, buscando descubrir si la aplicación de las prácticas ancestrales tiene un beneficio en los estudiantes del área rural para que puedan nutrirse de forma saludable, y si de esta manera se puede ayudar a disminuir de forma porcentual la desnutrición o los malos hábitos alimenticios que son practicados hoy en día. Se entrevistó a familias de la comunidad del área rural q'eqchi', encontrando que existe variación en los tipos de alimentación y productos que se ingieren, así como que en la actualidad consumen productos más industrializados y con sustancias perecedoras que hace sesenta años no existían. La mayoría de las legumbres y verduras que hoy se siembran en el campo, como lo indicaron la mayoría de los entrevistados, necesitan de aplicación de prácticas agrícolas químicas, centrándose en la monotonía de la siembra de productos más importantes en su dieta alimentaria como el maíz y frijol, que son la base de la alimentación en las regiones rurales, aunado con la compra de productos de origen sintético como por ejemplo fideos, sopas instantáneas, gaseosas entre otros, que solo sirven para saciar el hambre de las personas, perdiendo en las comunidades el consumo de productos alimenticios ricos en proteínas, vitaminas y minerales como el gúisquil, la malanga, la yuca o el consumo de hierbas nativas de la región.

Palabras clave

Alimentación, siembra, ancestros, productos, ruralidad.



Abstract

The research focuses on knowing if they have ancestral knowledge about eating habits in rural communities, seeking to discover if the application of ancestral practices has a benefit for students in rural areas so that they can be nourished in a healthy way, and if in this way, it can help to reduce percentage malnutrition or bad eating habits that are practiced today. Families from the rural Q'eqchi' community were interviewed, finding that there is variation in the types of food and products ingested, as well as that they currently consume more industrialized products and with perishable substances that sixty years ago did not exist. Most of the legumes and vegetables that are planted in the field today, as indicated by most of the interviewees, need to apply chemical agricultural practices, focusing on the monotony of planting the most important products in their food diet such as corn and beans, which are the basis of food in rural regions, combined with the purchase of products of synthetic origin such as noodles, instant soups, sodas, among others, which only serve to satisfy people's hunger, losing in the communities the consumption of food products rich in proteins, vitamins and minerals such as güisquil, taro, yucca or the consumption of native herbs in the region.

Keywords

Feeding, sowing, ancestors, products, rural communities.

Introducción

Dentro del acontecer nacional se lee y escucha que los índices de malnutrición infantil alcanzan porcentajes altos, situación que es preocupante ya que según el reporte de UNICEF (S.f.) es del 80% en Guatemala; es nuestro país el sexto del mundo con peores índices de malnutrición, y es dentro de la población escolar en donde se encuentran los porcentajes más altos, principalmente en niños y niñas de origen indígena de áreas rurales.

Dichos índices son más alarmantes en regiones semiáridas, en donde hay escasez de lluvia, suelo poco fértil y cultivo en terrenos de montaña. De ahí que se decidió investigar si dentro del área rural de

la región de Cobán, Alta Verapaz, los cambios de alimentación han influido en niveles de nutrición a consecuencia de las actuales prácticas alimentarias, realizando una comparación de los alimentos

que consumían los abuelos con la alimentación actual que se realiza en los hogares del área rural (CESAN, 2005).

Es indispensable que se dé a conocer en los centros educativos los beneficios de realizar una alimentación saludable e ingerir productos nativos de la región para, de esta manera, contribuir con la concreción de la Planificación Curricular Nivel Regional del Pueblo Maya en su competencia 1.3 “Practicar medidas preventivas y nutricionales, de acuerdo con los valores de la cultura maya, para conservar la salud corporal, mental y espiritual” del área de Medio social y natural (Ministerio de Educación, 2017).

Es necesario hacer hincapié en que uno de los objetivos primordiales de la educación del siglo veintiuno, establecido en el Currículo Nacional Base, es formar personas pensantes que sean capaces de solucionar los problemas sociales que les aquejan en su entorno inmediato, siendo uno de ellos la desnutrición que hoy en día afecta de manera global a todos los pueblos de nuestro país. En el tercer informe realizado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) en los años 2008-2009, en el

departamento de Alta Verapaz se presenta una prevalencia de desnutrición global de un 16.2%. Por tal situación es necesario que se promuevan hábitos alimenticios y se ofrezca educación alimentaria para los estudiantes del área rural, para promover y fomentar las prácticas alimenticias ancestrales.

Método

Se planteó trabajar con una comunidad del área rural de Cobán, Alta Verapaz, aldea Quebrada El Nacimiento Sarocja, para poder conocer las prácticas alimentarias contemporáneas en comparación con las ancestrales. Para lo cual se realizó un estudio de campo desarrollando la entrevista como medio de recolección de datos, con 20 miembros de la comunidad acerca de los alimentos que se consumían sesenta o setenta años atrás y los que se consumen hoy en día.

A través de la conversación se utilizó una guía de entrevista para poder adquirir información de los sujetos de investigación, comprendidos dentro de los rangos de edad: mayores de 65 años y personas iguales o mayores de 25 años. Fue necesaria la utilización del recurso de la fotografía y la grabadora, ya que al momento de la realización de las entrevistas las personas se



comunicaban en el idioma maya q'eqchi', lo que permitía una mayor fluidez y soltura para contestar las preguntas; es importante subrayar que, por ser una comunidad maya, su idioma materno es el q'eqchi', y el español su segunda lengua. La mayoría de las personas mayores de 70 años se sentían más cómodas comunicándose en su idioma, mientras las personas mayores de 25 y menores de 70 no tenían problema en poder contestar tanto en español como en q'eqchi'.

El análisis de datos se realizó de forma cualitativa, descriptiva, recolectando características específicas relevantes (Hernández-Sampieri, 2018).

Resultados

Dentro de los resultados obtenidos cabe mencionar que las personas entrevistadas dentro del rango de los sesenta años de edad en adelante, en la comunidad del área rural, manifestaron que en su juventud no existía la variedad de productos para condimentar la alimentación que hoy existe, porque se consumían productos nativos de la región, sembrados y cosechados por ellos mismos, de manera natural, con los nutrientes propios de la tierra; por lo tanto, creen que su estilo de alimentación

era más saludable y nutritiva en comparación con la actual.

Asimismo, refieren los entrevistados que sí se consumía carne y lácteos, pero dichos productos se obtenían cada fin de semana o cada quince días, por la lejanía de los mercados y lugares en donde los compraban, por lo que su alimentación se basaba mayoritariamente en hierbas. Indicaron que endulzaban sus bebidas con panela o con miel natural, ya que el azúcar, en sus tiempos, era consumida solo por los patrones de las fincas que hay o existieron en su contexto.

Hasta después se empezó a impulsar el consumo del azúcar. Indicaron que su alimentación se basaba en hierbas comestibles como sarsa mora (makuy), la punta de güisquil (ru'uj chima'), el amaranto (ses) y yerbas nativas de la región tz'iton, el roqtix, el tz'oloj, chipilín, yuk entre otros. Así como el consumo de tubérculos como la malanga (ox), la chinta (b'olb'ot), el camote (is), y la yuca (tzin). Los granos y cereales eran las variedades de frijol y el maíz que hoy por hoy son la base de alimentación en el área rural; se consumían frutas según la temporada y la región, como: naranja (Ch'iin), injerto (raxtul), banano (tul), plátano (sal tul),



jocote (rum), guayaba (pata'), piña (chop), nance (chi) y níspero.

Para dar sabor a las comidas únicamente se utilizaba la sal y en algunos casos, chile (lk), tomate extranjero (che pix), pepita de ayote (sa' q'il), tomate (pix), cebolla (seb'oy), cebollín, cilantro, yerba buena, hierbas aromáticas de la región (samat). También ingerían carnes criollas, y verduras que eran producidas por ellos mismos o compraban en los mercados como ejote, zanahoria, güisquil (chima'), papa (paaps), ayote (kum), rábano.

Para freír los alimentos se utilizaba la manteca y bebían café con panela, agua con masa, pinol con panela, agua de masa con hojas de pimienta. Un dato importante y que se recalcó en varias respuestas de los entrevistados, fue que en sus tiempos no existían las tiendas y que únicamente cuando eran días de mercado iban a realizar las compras, las cuales no eran muchas ya que no existían las refrigeradoras en donde guardar alimentos, lo que obligaba a que si se realizaba una clase de comida en la tarde "se terminaba en la cena".

En la actualidad, además de consumir los granos básicos, en el área rural hay familias

que consumen dentro de su alimentación productos para "mejorar el sabor", como los consomés, sazonzadores, especias embolsados como las sopas con fideos, granos y cereales, sopas instantáneas, frijol embolsado, frijol en lata, mayonesa, salsa dulce, margarina, azúcar refinada, sal refinada, queso, crema, carne de res, salchicha y envasados como la jalea.

Se consume el caldo de gallina pero del que se compra en granjas avícolas, huevos, fideos, tortilla, té, agua gaseosa hasta cinco veces a la semana, frescos en bolsa, mosh, azúcar, frijol, cebolla, repollo, pepino, papas, zanahorias, güisquil, rábano; en cuanto a las frutas que ingieren se encuentra la piña, manzana, banano, plátano, uvas, melocotón, durazno, mandarina, naranja, sandía, nance, níspero, pera, mango, naranja, melocotón y otras frutas de temporada.

Para la elaboración de alimentos utilizan aceite "capullo", margarina "francesa", productos que son más comercializados en tiendas comunales y prefieren condimentar y agregar al arroz frito con chile pimienta y arveja; se consumen hierbas, pero en pocas cantidades, porque "no quieren comer monte". Las razones

pueden ser por la globalización de productos alimenticios, el bajo costo de alguno de ellos, es más común utilizarlos y de esta manera han sido introducidos y han venido a sustituir la alimentación saludable que las personas de hace cincuenta años consumían de forma natural.

Es importante hacer hincapié que durante las entrevistas se logró constatar que los productos alimenticios utilizados hoy en día son sembrados, cuidados y cosechados a base de prácticas agrícolas químicas, que son actividades utilizadas ya que los suelos están desgastados y la naturaleza ya no logra regenerarlos por sí mismos. Las malezas y las plagas en los sembrados ya no se combaten de forma natural, sino se acude al uso excesivo de abonos químicos, herbicidas e insecticidas. Lo cual es un factor mencionado por los entrevistados, quienes refieren que las plantas absorben los compuestos químicos provocando que, hoy por hoy, existan desórdenes “en el cuerpo” ya que dichos alimentos contienen pocos nutrientes.

Conclusión

La alimentación que practicaban los abuelos era más natural y nutritiva, ya que ingerían productos

procedentes de su entorno, brindados por la naturaleza, libres de conservantes artificiales. Actualmente se ha eliminado el consumo de hierbas, tubérculos, endulzantes y saborizantes naturales, para ser cambiados por todo tipo de alimentos industrializados del siglo XXI, en donde se prefiere consumir una sopa instantánea que un caldito de makuy, ya que es más fácil la elaboración de dicha sopa; además del costo que actualmente tiene esta última, basando la decisión de consumo más en el sabor que por los beneficios de alimentación y nutrición que se necesita ingerir.

En la actualidad para la elaboración de los alimentos siempre utilizan el consomé como saborizante, ya que lo prefieren porque con él se “tiene mejor sabor”, sin percatarse de los ingredientes y los pocos nutrientes que existen en dicho producto. Asimismo, existe un alza de preferencia de consumo de aguas gaseosas y refrescos artificiales, en vez de los endulzantes naturales.

Hay más consumo de carnes rojas y avícolas de uso comercial, dejando atrás las prácticas ancestrales de crianza de animales para su consumo. También se dejó de utilizar la manteca para

la elaboración de alimentos fritos, cambiándola por el aceite y margarina. Es interesante mencionar que en cuanto a marcas no se tiene una en especial, sino más bien se compra la que vendan en la tienda y sea más económica o popular en la tienda de la comunidad. Se ingiere más variedad de frutas que no son propias de la región, lo cual permite suponer que para que puedan ser llevadas al hogar se tuvieron que emplear medios para injertar dicho producto o ser producidos con químicos para preservación.

Esto destaca conocimientos que son necesarios retomar dentro del pensum de estudios en las áreas de Ciencias Naturales y Tecnología, ya que en la actualidad únicamente se aborda el tema de la olla familiar, sin ahondar en la contextualización de una olla familiar propia de cada región y comunidad. Y utilizar una metodología que pueda recolectar la tradición oral acerca de los alimentos nutricionales que se cultivaban e ingerían por parte de nuestros ancestros en las comunidades, haciendo uso de una educación bilingüe intercultural, que se base en una educación más pertinente y acorde a los intereses propios de la comunidad.

Es necesario hacer uso de la alternancia de lenguas y material didáctico bilingüe, con lo cual el alumno pueda desarrollar de manera natural lazos entre las lenguas y las culturas, de manera simultánea con disciplinas científicas; en este caso nos referimos a la Pedagogía del texto, en donde se puede “enseñar-aprender al mismo tiempo la lengua y los contenidos propios a cada disciplina” (Faundez, 2006).

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Guatemala. (1991). *Ley de Educación Nacional*, Decreto 12-91. Guatemala: Autor. Accesible en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/1423
- Faundez, A. (2006). *Las ciencias de la educación y la calidad educativa*, Guatemala: Enfants du Monde, Litografía Panagrafic, S.A.
- Hernández-Sampieri R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *República de Guatemala, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. Guatemala: INE.

- Ministerio de Educación. (2007). *Curriculum Nacional Base, tercero, cuarto, quinto y sexto grado*. Guatemala: Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo / Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural.
- Ministerio de Educación. (2017). *Curriculum Nacional Base, Concreción de la planificación curricular nivel regional del pueblo maya, tercero primaria*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). *Guatemala, Informe Nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional y Pueblos Indígenas*. Guatemala: FAO, SESAN, IDEI/USAC, ILE/URL.
- Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2005). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: Autor. Accesible en http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional.pdf
- UNICEF. (S./f.). *Desnutrición en Guatemala*. Accesible en <https://www.unicef.es/noticia/desnutricion-en-guatemala>



PROPUESTA



El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el rector Msc. Ing. Murphy Olympo Paiz Recinos

A través del comité científico por la pandemia del COVID-19

Considerando

Que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a la Universidad de San Carlos de Guatemala, en su carácter de única universidad estatal, le corresponde promover por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperar al estudio y solución de los problemas nacionales.

Que la sociedad guatemalteca, al igual que el resto del mundo, está sufriendo la pandemia del COVID-19, causada por el virus Sars-CoV2, que tiene alta infecciosidad, afecta a todos los grupos etarios y causa alta mortalidad en personas de la tercera edad y otras con enfermedades crónicas.

Que la pandemia ha causado en el mundo más de cuatro millones novecientos mil casos y trescientas veintiséis mil defunciones; y que en Guatemala muestra una curva ascendente de contagio, que supera dos mil cien casos y cuarenta y tres defunciones, la que se ha acelerado en forma pronunciada en las últimas semanas.

Que se requiere con urgencia de un esfuerzo nacional estatal, multidisciplinario e intersectorial, en donde es importante el valioso aporte de las instituciones académicas, para responder de mejor forma a las necesidades de la sociedad guatemalteca, tanto en investigación como en desarrollo técnico-científico, asesoría y el trabajo de estudiantes y profesores, según las necesidades.

Por lo tanto, se recomienda al Organismo Ejecutivo:

Propiciar una amplia participación interinstitucional en la recién creada Comisión Nacional Contra el COVID-19, que incluya a la Universidad de San Carlos de Guatemala, en cumplimiento del artículo 82 de la Constitución Política de la República.

Conformar un frente común a la pandemia COVID-19, uniendo los esfuerzos que se realicen desde el Consejo Nacional de Salud con la recién creada Comisión Nacional contra el COVID-19.

Propiciar el involucramiento de los gobiernos y organizaciones locales, para que las acciones que se implementen en esta etapa de la epidemia, se basen en el conocimiento específico de las necesidades nacionales y locales para el combate de la epidemia. Realizar el análisis epidemiológico a nivel nacional, departamental y por municipio, según características biológicas de la población (edad, sexo, presencia de factores biológicos de riesgo), así como sociales (etnia, ocupación, migración y clase social), a partir del conocimiento diario de los casos, para sugerir medidas de control y seguimiento en el país, de acuerdo con las características nacionales, regionales y municipales. Para ello, es importante que, de manera transparente, se compartan los datos necesarios con las entidades miembros del Consejo Nacional de Salud y del sector salud en general, para múltiples análisis a realizar, siguiendo los protocolos correspondientes del organismo rector.

Propugnar para que, de forma inmediata, se amplíe el número de pruebas diagnósticas en el país, particularmente, con la tecnología por reacción en cadena de la polimerasa (PCR); e introducir el diagnóstico serológico por detección de anticuerpos. La prueba

con PCR es esencial para conocer el número real de casos, que incluye tanto sintomáticos como asintomáticos pero contagiosos, y la detección de anticuerpos es esencial en un momento posterior para conocer la prevalencia de infectados y susceptibles, lo que ayudará al momento de decidir mecanismos para ir levantando las restricciones de movilidad y distanciamiento.

Que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) apoye el desarrollo inmediato de pruebas diagnósticas en los laboratorios de USAC, así como la investigación de medicamentos y productos tradicionales y alternativas naturales, para el control de la epidemia.

Desarrollar campañas informativas de forma permanente, considerando las características de cada comunidad guatemalteca, para propiciar la adecuada información de la enfermedad. En este aspecto, se debe otorgar particular énfasis a la comunicación en idiomas locales, de acuerdo con las culturas y creencias de las comunidades. Se reitera la necesidad de mantener el distanciamiento físico y que todas las personas permanezcan en sus viviendas en esta etapa de mitigación.

Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, propiciar políticas integrales que garanticen el acceso a alimentos, el desarrollo de huertos familiares y otras medidas de política, principalmente en las zonas con alta prevalencia de inseguridad alimentaria y desnutrición, así como fomentar la investigación etnobotánica, en coordinación con la Facultad de Agronomía y centros universitarios de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Reconocer el arduo trabajo que realiza el personal de salud en la primera línea de combate a la pandemia del COVID-19, quienes creemos que son merecedores de todo el respeto por parte de las autoridades centrales de salud y sus planteamientos deben ser escuchados. Llamamos al MSPAS a garantizar la protección de dicho personal, así como la remuneración oportuna, bono de riesgo y protocolos adecuados que permitan prestar sus servicios de forma segura.

«Id y enseñad a todos»

Guatemala, 21 de mayo de 2020



PROPUESTA



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el rector M. Sc. Ing. Murphy Olympo Paiz Recinos

Considerando

Que el 22 de mayo de 2020 se cumple el primer centenario de la fundación de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU), fruto del espíritu cívico del estudiantado guatemalteco tras contribuir, decisivamente, al derrocamiento de la dictadura de Manuel Estrada Cabrera, en abril de 1920.

Que a lo largo de su centenaria historia la AEU se ha erigido como una agrupación comprometida con las luchas y causas más nobles del pueblo de Guatemala, en su largo bregar por la justicia social, la democracia y contra toda forma de opresión autoritaria y dictatorial.

Que desde octubre de 1978 la AEU añadió a su denominación el nombre de Oliverio Castañeda de León, símbolo de la vocación humanista y de sacrificio de la comunidad de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que en muchas ocasiones ofrendó su sangre y su vida en nombre de los más altos valores que siguen alimentando el espíritu universitario.

Que el estudiantado universitario de la USAC y sus legítimas organizaciones, como la AEU Oliverio Castañeda de León, están conformados por el segmento más dinámico, creativo y vital de la universidad estatal y autónoma de Guatemala, por lo cual en

su momento se declaró el 22 de mayo como Día del Estudiante Universitario.

Expresan

Su respetuoso homenaje a las y los mártires estudiantiles universitarios guatemaltecos, que a lo largo de estos cien años de luchas han sembrado la semilla profunda del árbol de la justicia, la libertad y la democracia, bajo cuya frondosa sombra ha de consolidarse un Estado nuevo, generoso y solidario con todas y todos su hijos, sin discriminación, explotación ni opresión.

Su fraterno saludo a la comunidad estudiantes de la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, ahora presente en toda la geografía nacional, con motivo del Día del Estudiante Universitario de Guatemala.

Su respetuoso llamado a toda la comunidad sancarlista a mantenernos activos, unidos y solidarios en el difícil momento que atraviesa Guatemala a causa de la pandemia de la COVID-19, volcándonos a apoyar en lo que esté a nuestro alcance, especialmente a la población más afectada por la crisis sanitaria y económica que vive el país, confiando especialmente en la sensibilidad, valentía y nobleza de sus estudiantes.

“Id y enseñad a todos”

Guatemala, 22 de mayo de 2020



PROPUESTA



**Universidad de San Carlos de Guatemala
El Consejo Superior Universitario
y el rector MsC. Ing. Murphy Olimpo Paiz Recinos**

Es momento de actuar en unidad, priorizando el esfuerzo colectivo, salvaguardar la salud de la población guatemalteca ante la etapa de contagio territorial de la pandemia COVID-19 y su masificación

Hacen saber a las autoridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del gobierno de Guatemala, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y a la opinión nacional e internacional

El Consejo Superior Universitario de esta casa de estudios ha solicitado a las autoridades de la administración central establecer una comisión conformada por profesionales especialistas de las dependencias siguientes: Dirección General de Administración, de la Unidad de Salud, del Centro de Estudios de Desarrollo Seguro y Desastres y de Planificación, con el objetivo de hacer las evaluaciones correspondientes para poner a disposición de las autoridades nacionales de salud, las instalaciones universitarias a nivel central y departamental, que correspondan a infraestructura del patrimonio universitario, para ser utilizados en actividades prioritarias para el combate al COVID-19, como lo pueden ser: albergues temporales de enfermos de síntomas leves, para instalación de laboratorios, o para el albergue de trabajadores del sector salud.



La Universidad de San Carlos de Guatemala se compromete, inicialmente, a ceder durante la crisis las instalaciones de la Residencia Universitaria de la USAC, ubicada en la zona 1 de la ciudad capital. Debiendo la institución de salud que lo solicite comprometerse a colocar el personal de servicios que corresponda, para garantizar el resguardo de las condiciones de bioseguridad necesaria.

“Id y enseñad a todos”

Guatemala, 25 de mayo de 2020



Entorno

La eventual vacuna para Covid-19 debería ser considerada como un bien público mundial: sobre el Proyecto de Resolución de la 73 Asamblea Mundial de la Salud¹

María Julia Bertomeu²

Salvador Bergel³

Revista *Sin Permiso*

El pasado 19 de mayo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó un proyecto de resolución firmado por varios países –entre los que no se encuentra EEUU, aunque sí China y la Unión Europea–, luego de haber examinado el discurso del Director General (A73/3) sobre el curso actual de la pandemia del Covid-19. No es extraño que no esté incluida la firma de los EEUU en el proyecto, entre otras cosas porque hace unos pocos días un directivo de la farmacéutica Sanofi, empresa líder en fabricación de vacunas, dijo públicamente que “Estados Unidos tendría acceso preferencial a su vacuna contra la Covid-19, por haber contribuido económicamente en la búsqueda”. Finalmente la compañía tuvo que rectificar, luego de que el presidente Macron –no precisamente un socialista ni mucho menos un tercermundista– organizara una reunión con el presidente de la empresa y se anunciara que Sanofi

1. Publicado el 23 de mayo de 2020, en Sin Permiso: <https://www.sinpermiso.info/textos/la-eventual-vacuna-para-covid-19-deberia-ser-considerada-como-un-bien-publico-mundial-sobre-el>

2. Es miembro del comité de redacción de *Sin Permiso*.

3. Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

“comparte el planteamiento de Francia sobre el acceso universal a la vacuna con el objetivo de hacer que la eventual vacuna sea considerada un bien público mundial”. En este momento la Unión Europea y China, entre otros, parecen compartir tal iniciativa.

Entre el articulado del Proyecto de Resolución de la OMS⁴ figura de manera explícita la misma idea. El artículo OP6, en efecto, “reconoce la función de la inmunización extensiva contra el Covid-19 como un bien de salud pública mundial...una vez que se disponga de vacunas seguras, de calidad, eficaces, efectivas, accesibles y asequibles”. (A73/CONF/1.REV.1).

Sin duda alguna la profusión de adjetivos no es inocente, dada la confusión que crean algunos líderes mundiales incluso en momentos de crisis de sus sistemas de salud. Por otro lado, y si bien en el articulado del Proyecto de Resolución hay in-

consistencias peligrosas, lo cierto es que declarar que una vacuna es un bien de salud pública mundial tiene consecuencias muy interesantes y cuasi revolucionarias para el planeta en su conjunto en tiempos de pandemia, pues entraña desconocer los derechos de propiedad intelectual, privilegiando la salud de todos los seres humanos que pueblan nuestra tierra.

El tema no es nuevo y la propia OMS lo había abordado anteriormente, y muy especialmente por parte de Germán Velásquez, el ex director de medicamentos de la OMS, quien fue uno de los que comenzó un estudio sobre el impacto de los nuevos medicamentos comerciales sobre la salud y sobre el acceso a ellos, especialmente en relación con los derechos de propiedad intelectual y con el acuerdo sobre los mismos ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) que mantiene la Organización Mundial del Comercio (OMC).

4. El artículo se redactó antes de conocer las enmiendas definitivas al borrador de la Resolución, que no han afectado al tema comentado en relación a la patente de una futura vacuna contra el Covid-19 (nota de redacción de Sin Permiso). El texto final de la resolución del punto tercero de la agenda de la 73.ª Asamblea Mundial de la Salud, puede consultarse en https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-sp.pdf También se publica en esta misma edición de Revista Análisis de la Realidad Nacional, véase página 202 y siguientes.

Velásquez, actual presidente de la Cátedra Farmamundi y Consejero del Centro para la Salud y Desarrollo del “Centro Sur” de Ginebra, hace años que batalla duramente por considerar a los medicamentos esenciales como un bien público mundial, todo lo cual –nos recuerda– genera una serie de consecuencias e interrogantes.

La propia OMS definió a los medicamentos esenciales como aquellos “considerados de la máxima importancia y, por tanto, básicos, indisponibles y necesarios”. Y eso, nos dice Velásquez, plantea varios interrogantes: i) si es posible que un bien público a escala mundial sea patentable o, lo que es lo mismo, que exista un monopolio de algunos en detrimento de millones de personas, ii) si debería estar permitido obstaculizar el acceso durante un período de veinte años al objeto “medicamentos”, iii) de qué manera se debería reorientar a la industria farmacéutica hacia objetivos compatibles con la mejora de la salud y la calidad de vida, y no sólo ligados a la expansión económica y la ganancia.

Es evidente que la industria farmacéutica ejerce una actividad lucrativa en el ámbito de la salud mundial, y que la salud ha sido

reconocida como un derecho por distintos organismos y normativas de carácter nacional e internacional. A simple vista, entonces, sería necesario indagar en qué medida la finalidad lucrativa termina anulando al objeto y al derecho que la garantiza, la salud pública mundial. (López Guzmán, 2007)

Pues bien, la experiencia nos dice que la industria farmacéutica no solo utiliza los privilegios que le brinda la legislación patentaria, sino que abusa de ellos. Las patentes consagran derechos cuyo usufructo es incompatible con la protección de la salud pública, permiten el ejercicio de monopolios que obstruyen el acceso a los productos patentados a grandes masas de la población mundial y se presta a abusos inaceptables. Pareciera que, como bien lo ha dicho Drahos, los EEUU y sus activistas de la propiedad intelectual se han embarcado en un “viaje sin retorno”, que de manera sistemática asigna niveles de protección de la propiedad intelectual cada vez más altos.

Sostener, como lo hacen hoy países y comunidades internacionales, que los medicamentos son un “bien público universal” implica consecuencias relevantes en el campo de la salud pública. En primer lugar, excluye la posibilidad

de que sean patentados y que los patentadores tengan los privilegios; en segundo supone un derecho de acceso a medicamentos esenciales a todos los países y poblaciones en condiciones igualitarias y en tercero, pone el acento en la protección de la salud pública por encima y más allá de cualquier derecho privado patrimonial.

Recordemos que las patentes de invención en el campo farmacéutico consagran derechos patrimoniales claramente incompatibles con el derecho universal a la salud y en cierta medida también a la vida. Por eso es absurdo pretender hacer competir el derecho humano a la salud con los supuestos derechos patrimoniales de protección de creaciones intelectuales.

Hay una articulado del borrador de Declaración de OMS, sin embargo, que resulta incompatible con el artículo OP6, como acostumbra a ocurrir con algunos documentos internacionales. En OP8.2, el documento hace un llamamiento a las organizaciones internacionales y a otras partes interesadas para que:

colaboren a todos los niveles para desarrollar y someter a

prueba medios diagnósticos, tratamientos, medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para responder a la Covid-19, así como para ampliar su producción, en particular mediante los mecanismos existentes para la mancomunación voluntaria y la autorización de licencias de patentes para facilitar el acceso oportuno, equitativo y asequible a tales productos, de forma compatible con las disposiciones de los tratados internacionales, en particular las del Acuerdo sobre los ADPIC y las flexibilidades reconocidas en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre ADPIC y la Salud Pública.

Este artículo de la declaración – nuevamente con una floresta de bonitos adjetivos– es, por cierto, incompatible con lo que hemos dicho antes. Por lo general se intenta encontrar en la Declaración de Doha una base para la protección de la salud pública mundial. Pero no cabe llamarse a engaño pues se trata de un acuerdo impulsado por la *Big Pharma* en el mismo momento en que arrasaba con los derechos de los países en vías de desarrollo

que se oponían a aceptar patentes sobre productos farmacéuticos. De tal acuerdo no cabe esperar nada positivo. El acuerdo ADPIC refleja y promueve los intereses de las empresas globales que intentan ampliar su control sobre la propiedad intelectual. Estas empresas se sirvieron del gobierno de EE.UU. (con el apoyo de la Unión Europea y de Japón) para cooptar en buena medida el proceso de la Organización Mundial del Comercio y asegurarse que las normas de derecho internacional público se ajusten a sus necesidades particulares.

Ahora que algunos países como China y Francia han declarado públicamente que una eventual

vacuna debería ser considerada como un bien público mundial, sería importante que la Resolución definitiva de la OMS disipara contradicciones en su redacción. ¿Será posible, esta vez, que un aire fresco acaricie a los pueblos de la tierra que soportan el azote del Covid-19?

Referencias bibliográficas

- Sábada, I. (2008) *Propiedad intelectual* Madrid, Catarata.
- Vásquez, G. (2008) "El acceso a los medicamentos en perspectiva global: retos, respuestas y derechos", en Seuba, H. (2008) *Salud pública y patentes farmacéuticas*. Barcelona: Bosch.



Entorno

Respuesta a la COVID-19¹

73.ª Asamblea Mundial de la Salud

Punto 3 del orden del día 19 de mayo de 2020

La 73.ª Asamblea Mundial de la Salud,

Habiendo examinado el discurso del Director General sobre la actual pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Profundamente preocupada por la morbilidad y la mortalidad causadas por la pandemia de COVID-19, sus efectos negativos en la salud física y mental y el bienestar social, las repercusiones negativas en las economías y las sociedades y la consiguiente exacerbación de las desigualdades dentro de los países y entre ellos;

Manifestando su solidaridad con todos los países afectados

por la pandemia, así como sus condolencias y simpatía a todas las familias de las víctimas de la COVID-19;

Subrayando la responsabilidad primordial de los gobiernos de adoptar y aplicar respuestas a la pandemia de COVID-19 que sean específicas para su contexto nacional, así como de movilizar los recursos necesarios para ello;

Recordando el mandato constitucional de la OMS de actuar, entre otras cosas, como autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional, y reconociendo la función rectora fundamental de la Organización dentro de la respuesta más amplia de las Naciones Unidas y la importancia de fortalecer la cooperación multilateral para hacer frente a la pandemia de

1. Copiado textualmente de la versión en español publicada por la Organización Mundial de la Salud y que puede encontrarse en https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-sp.pdf

COVID-19 y sus amplios efectos negativos;

Recordando también que en la Constitución de la OMS se define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, y se declara que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social;

Recordando además que el 30 de enero de 2020 el Director General declaró que la enfermedad por el nuevo coronavirus (2019-nCoV) constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional, así como las recomendaciones temporales emitidas por el Director General en virtud del Reglamento Sanitario Internacional (2005), por consejo del Comité de Emergencias convocado en respuesta al 2019-nCoV;

Recordando asimismo las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 74/270 (2020) sobre la solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) y 74/274 sobre la cooperación internacional para

garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19;

Tomando nota de la resolución EB146.R10 (2020) sobre el fortalecimiento de la preparación frente a emergencias sanitarias: aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005), y reiterando la obligación de todos los Estados Partes de aplicar y cumplir plenamente el Reglamento Sanitario Internacional (2005);

Tomando nota también del Plan Estratégico de Preparación y Respuesta de la OMS y del Plan Mundial de Respuesta Humanitaria a la COVID-19 de las Naciones Unidas;

Reconociendo que la pandemia de COVID-19 tiene un efecto desproporcionadamente elevado en los pobres y los más vulnerables y repercute en los avances en materia de salud y desarrollo, en particular en los países de ingresos bajos e ingresos medianos y en los países en desarrollo, lo que dificulta el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la cobertura sanitaria universal, incluso mediante el fortalecimiento de la atención primaria de la salud; reiterando la importancia de realizar esfuerzos continuos

y concertados y de prestar asistencia para el desarrollo; y reconociendo además con profunda preocupación las repercusiones de los elevados niveles de deuda en la capacidad de los países para resistir a los efectos de la crisis de la COVID-19;

Reconociendo además los efectos negativos de la pandemia de COVID-19 en la salud, en particular el hambre y la malnutrición, el aumento de la violencia contra las mujeres, los niños y los trabajadores sanitarios de primera línea, y las perturbaciones en la atención de las personas de edad y las personas con discapacidad;

Subrayando la necesidad de proteger a las poblaciones contra la COVID-19, en particular a las personas con problemas de salud preexistentes, las personas de edad y otros grupos en riesgo, incluidos los profesionales de la salud, los trabajadores sanitarios y otros trabajadores de primera línea pertinentes, especialmente mujeres —que representan la mayoría del personal sanitario—, así como las personas con discapacidad, los niños y adolescentes, y las personas en situaciones vulnerables; y destacando la importancia de adoptar medidas a este respecto

que tengan en cuenta la edad, el género y la discapacidad;

Reconociendo la necesidad de que todos los países dispongan de un acceso oportuno y sin trabas a pruebas diagnósticas, tratamientos, medicamentos y vacunas de calidad, seguros, eficaces y asequibles, y a tecnologías sanitarias esenciales y sus componentes, así como a equipo, con el fin de poner en marcha la respuesta a la COVID-19;

Observando la necesidad de garantizar un acceso seguro y sin trabas del personal humanitario, en particular del personal médico que responde a la pandemia de COVID-19, sus medios de transporte y equipos, y de proteger los hospitales y otros establecimientos médicos, así como la entrega de suministros y equipos, a fin de que dicho personal pueda desempeñar con eficacia y seguridad su tarea de ayudar a las poblaciones civiles afectadas;

Recordando la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, de 19 de diciembre de 1991, relativa al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las

Naciones Unidas y todas las resoluciones posteriores de la Asamblea General sobre el tema, incluida la resolución 74/118, de 16 de diciembre de 2019;

Subrayando que el respeto del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, es esencial para contener los brotes de COVID-19 en los conflictos armados y mitigar sus efectos;

Reconociendo además los numerosos efectos imprevistos en la salud pública, los desafíos y las necesidades de recursos generados por la actual pandemia COVID-19 y las posibles reapariciones de esta, así como la multitud y la complejidad de las medidas inmediatas y a largo plazo, la coordinación y la colaboración que se requieren en todos los niveles de gobernanza de las organizaciones y sectores, incluidos la sociedad civil y el sector privado, con el fin de dar una respuesta de salud pública eficiente y coordinada a la pandemia sin dejar a nadie atrás;

Reconociendo también la importancia de planificar y preparar la fase de recuperación, incluida la mitigación de los efectos de la pandemia y de las consecuencias imprevistas de las medidas de salud pública para

la sociedad, la salud pública, los derechos humanos y la economía;

Expresando optimismo respecto de la posibilidad de controlar y superar con éxito la pandemia de COVID-19, y mitigar sus efectos, mediante el liderazgo y la cooperación mundial sostenida, la unidad y la solidaridad;

- 1. HACE UN LLAMAMIENTO** para, en un espíritu de unidad y solidaridad, intensificar la cooperación y la colaboración a todos los niveles con el fin de contener y controlar la pandemia de COVID-19 y mitigar sus efectos;
- 2. RECONOCE** la función rectora clave que desempeña la OMS y el papel fundamental del sistema de las Naciones Unidas en la catalización y coordinación de la amplia respuesta mundial a la pandemia de COVID-19, y los esfuerzos centrales de los Estados Miembros al respecto;
- 3. EXPRESA** su más alto agradecimiento y apoyo por la dedicación, los esfuerzos y los sacrificios, más allá del deber, de los profesionales de la salud, los trabajadores sanitarios y otros trabajadores de primera línea pertinentes, así como de la Secretaría de la OMS, en

la respuesta a la pandemia de COVID-19;

4. HACE UN LLAMAMIENTO para que se otorgue prioridad a nivel mundial al acceso universal, oportuno y equitativo a todas las tecnologías y productos sanitarios esenciales de calidad, seguros, eficaces y asequibles, incluidos sus componentes y precursores, que sean necesarios para la respuesta a la pandemia de COVID-19, así como a su distribución justa, y para que se eliminen urgentemente los obstáculos injustificados que dificulten dicho acceso y distribución, en consonancia con las disposiciones de los tratados internacionales pertinentes, en particular las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) y las flexibilidades reconocidas en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública;
5. REITERA la importancia de atender urgentemente las necesidades de los países de

ingresos bajos y medianos a fin de subsanar las lagunas en los esfuerzos para superar la pandemia, mediante una asistencia humanitaria y para el desarrollo oportuna y adecuada;

6. RECONOCE la función de la inmunización extensiva contra la COVID-19 como bien de salud pública mundial en la prevención, la contención y la detención de la transmisión con miras a poner fin a la pandemia una vez que se disponga de vacunas seguras, de calidad, eficaces, efectivas, accesibles y asequibles;
7. HACE UN LLAMAMIENTO a los Estados Miembros² 1 para que, en el contexto de la pandemia de COVID-19:
 - 1) pongan en marcha una respuesta a nivel de todas las instancias gubernamentales y toda la sociedad, en particular mediante la aplicación de un plan de acción nacional e intersectorial contra la COVID-19 en el que se esbochen medidas tanto inmediatas como a largo plazo, con miras a fortalecer de manera sostenible sus

2. Y, cuando proceda, a las organizaciones de integración económica regional.

- sistemas de salud y de atención y apoyo sociales, así como su capacidad de preparación, vigilancia y respuesta, teniendo en cuenta también las orientaciones de la OMS, según el contexto nacional, haciendo partícipes a las comunidades y colaborando con las partes interesadas pertinentes;
- 2) apliquen planes nacionales de acción mediante el establecimiento, según sus contextos específicos y en todos los sectores gubernamentales, de medidas contra la COVID-19 que sean integrales y proporcionadas, tengan plazos determinados e incluyan una perspectiva de edad, discapacidad y género, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situaciones vulnerables, promoviendo la cohesión social, adoptando las medidas necesarias para garantizar la protección social y la protección contra las dificultades financieras, y previniendo la inseguridad, la violencia, la discriminación, la estigmatización y la marginación;
 - 3) se aseguren de que las restricciones a la circulación de personas y de equipos médicos y medicamentos en el contexto de la COVID-19 sean temporales y específicas y que incluyan excepciones para la circulación de los trabajadores sanitarios y de ayuda humanitaria, incluidos los agentes de salud comunitarios, que les permitan el cumplimiento de sus obligaciones, y para el traslado del equipo y los medicamentos que necesiten las organizaciones humanitarias en sus operaciones;
 - 4) adopten medidas para apoyar el acceso al agua potable, el saneamiento y la higiene, y la prevención y el control de las infecciones, velando por que se preste la debida atención a la promoción de medidas de higiene personal en todos los entornos, incluidos los entornos humanitarios y, especialmente, los establecimientos sanitarios;
 - 5) garanticen el funcionamiento continuado del sistema de salud en todos los aspectos pertinentes, con arreglo al contexto y las prioridades nacionales, necesarios para una respuesta efectiva de salud

- pública a la pandemia de COVID-19 y otras pandemias en curso, y la prestación ininterrumpida y segura de servicios individuales y poblacionales para, entre otras cuestiones, las enfermedades transmisibles, especialmente por medio de programas de vacunación no interrumpidos, y para las enfermedades tropicales desatendidas, las enfermedades no transmisibles, la salud mental, la salud maternoinfantil y la salud sexual y reproductiva; y promuevan la mejora de la nutrición para las mujeres y los niños, reconociendo en este sentido la importancia de mejorar la financiación nacional y la asistencia para el desarrollo según sea necesario en el contexto del logro de la cobertura sanitaria universal;
- 6) proporcionen a la población información fiable y exhaustiva sobre la COVID-19 y las medidas adoptadas por las autoridades en respuesta a la pandemia, y adopten medidas para contrarrestar la información errónea y la desinformación, así como las actividades cibernéticas dañinas;
 - 7) proporcionen acceso a pruebas seguras, tratamiento y cuidados paliativos contra la COVID-19, prestando una atención especial a la protección de las personas con afecciones de salud preexistentes, las personas mayores y otras personas en riesgo, en particular los profesionales de la salud, los trabajadores sanitarios y otro personal pertinente de primera línea;
 - 8) proporcionen a los profesionales de la salud, los trabajadores sanitarios y otro personal pertinente de primera línea expuesto a la COVID-19, acceso a equipo de protección personal y otros productos necesarios, así como capacitación, en particular a través de la prestación de apoyo psicosocial; tomen medidas para su protección en el trabajo, facilitando su acceso al trabajo, y garantizando que reciben remuneración adecuada; y consideren la introducción de sistemas de distribución de tareas y delegación de funciones con el fin de optimizar el uso de los recursos;

9) aprovechen las tecnologías digitales para la respuesta a la COVID-19, especialmente para abordar sus efectos socioeconómicos, prestando una atención especial a la inclusión digital, el empoderamiento de los pacientes, la privacidad de los datos, y las cuestiones éticas, jurídicas y de seguridad, así como a la protección de los datos personales;

10) proporcionen a la OMS información de salud pública oportuna, exacta y suficientemente detallada en relación con la pandemia de COVID-19, según se requiere en el Reglamento Sanitario Internacional (2005);

11) en relación con la COVID-19, compartan con la OMS y con otros países, según proceda, las enseñanzas aprendidas, prácticas óptimas, datos, materiales y productos básicos necesarios para la respuesta;

12) colaboren para promover la investigación y el desarrollo con financiación tanto privada como pública, así como la innovación colectiva, en todos los ámbitos pertinentes, sobre las medidas necesarias

para contener y poner fin a la pandemia de COVID-19, en particular sobre las vacunas, las pruebas diagnósticas y los tratamientos, y compartan información pertinente con la OMS;

13) optimicen el uso prudente de los antimicrobianos en el tratamiento de la COVID-19 y las infecciones secundarias a fin de prevenir la aparición de resistencia a los antimicrobianos;

14) refuercen las medidas que fortalezcan la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de adopción de decisiones, e incorporen una perspectiva de género en la respuesta a la COVID-19 y la recuperación conexas;

15) proporcionen financiación sostenible a la OMS para garantizar que la Organización pueda responder plenamente a las necesidades de salud pública en la respuesta mundial a la COVID-19 sin dejar a nadie atrás;

8. HACE UN LLAMAMIENTO a las organizaciones internacionales y otras partes interesadas para que:

- 1) apoyen a todos los países que lo soliciten en la aplicación de sus planes de acción nacionales multisectoriales, en el fortalecimiento de sus sistemas de salud para responder a la pandemia de COVID-19 y en el mantenimiento de la prestación segura de todos los otros servicios y funciones esenciales de salud pública;
 - 2) colaboren a todos los niveles para desarrollar y someter a prueba medios diagnósticos, tratamientos, medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para responder a la COVID-19, y para ampliar su producción, en particular mediante los mecanismos existentes de mancomunación voluntaria y autorización de licencias de patentes a fin de facilitar el acceso oportuno, equitativo y asequible a tales productos, de forma compatible con las disposiciones de los tratados internacionales, en particular las del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) y las flexibilidades reconocidas en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública;
 - 3) combatan —cuando sea pertinente y en coordinación con los Estados Miembros— la proliferación de desinformación e información errónea, especialmente en la esfera digital, así como la proliferación de actividades cibernéticas dañinas que socavan la respuesta de salud pública; y apoyen la facilitación oportuna de información y datos claros, objetivos y de base científica a la población;
9. PIDE al Director General que tenga a bien:
- 1) seguir trabajando con el Secretario General de las Naciones Unidas y las organizaciones multilaterales pertinentes, en particular los organismos signatarios del Plan de acción mundial a favor de una vida sana y bienestar para todos, para una respuesta integral y coordinada en todo el sistema de las Naciones Unidas con el fin de apoyar a los Estados Miembros en sus respuestas a la pandemia de COVID-19, en plena cooperación con los gobiernos, según proceda, demostrando liderazgo en materia de salud en el sistema

de las Naciones Unidas; y seguir ejerciendo de líder del grupo de acción sanitaria en la respuesta humanitaria de las Naciones Unidas;

- 2) seguir construyendo y fortaleciendo las capacidades de la OMS a todos los niveles a fin de que la Organización desempeñe plena y eficazmente las funciones que se le han confiado en virtud del Reglamento Sanitario Internacional (2005);
- 3) prestar asistencia a todos los Estados Partes, y seguir exhortándolos, para que adopten medidas acordes con las disposiciones del Reglamento Sanitario Internacional (2005), en particular prestando todo el apoyo necesario a los países para establecer, reforzar y mantener sus capacidades con el fin de cumplir plenamente el Reglamento;
- 4) prestar apoyo a los países que lo soliciten, con arreglo a su contexto nacional, en apoyo del funcionamiento continuado y seguro del sistema de salud en todos los aspectos pertinentes

necesarios para una respuesta efectiva de salud pública a la pandemia de COVID-19 y otras epidemias en curso, y la prestación ininterrumpida y segura de servicios individuales y poblacionales para, entre otras cuestiones, las enfermedades transmisibles, especialmente por medio de programas de vacunación no interrumpidos, y para las enfermedades tropicales desatendidas, las enfermedades no transmisibles, la salud mental, la salud maternoinfantil y la salud sexual y reproductiva; y promover la mejora de la nutrición para las mujeres y los niños;

- 5) prestar apoyo a los países que lo soliciten en la elaboración, aplicación y adaptación de los pertinentes planes nacionales de respuesta a la COVID-19, elaborando, difundiendo y actualizando productos normativos y orientaciones técnicas, herramientas de aprendizaje, datos y pruebas científicas para la respuesta a la COVID-19, en particular para contrarrestar la información errónea y la desinformación, así como

las actividades cibernéticas dañinas, y seguir trabajando contra los medicamentos y productos médicos de calidad subestándar y falsificados;

- 6) seguir colaborando estrechamente con la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y los países, como parte del enfoque «Una Salud», con el fin de determinar el origen zoonótico del virus y la vía de introducción en la población humana, incluida la posible función de huéspedes intermediarios, en particular mediante iniciativas como las misiones científicas y de colaboración sobre el terreno, que permitirán poner en marcha intervenciones selectivas y un programa de investigación para reducir el riesgo de que ocurran eventos similares, así como ofrecer orientaciones sobre la prevención de infecciones por el coronavirus del síndrome respiratorio agudo severo de tipo 2 (SARS-COV2) en animales y seres humanos y prevenir el establecimien-

to de nuevos reservorios zoonóticos, además de reducir los posibles riesgos de surgimiento y transmisión de enfermedades zoonóticas;

- 7) informar periódicamente a los Estados Miembros, en particular a través de los órganos deliberantes, sobre los resultados de las iniciativas de recaudación de fondos y de la ejecución en el ámbito mundial y la asignación de los recursos financieros a través del Plan Estratégico de Preparación y Respuesta de la OMS, en particular los déficits de financiación y los resultados conseguidos, de forma transparente, rápida y rindiendo cuentas, en particular respecto del apoyo prestado a los países;
- 8) rápidamente, y tomando nota del párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 74/274 sobre la cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la

COVID-19, y en consulta con los Estados Miembros,³ y con las aportaciones de las organizaciones internacionales pertinentes, la sociedad civil y el sector privado, según proceda, determinar y presentar opciones que respeten las disposiciones de los tratados internacionales pertinentes, en particular las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC y las flexibilidades reconocidas en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, para que se utilicen en el fortalecimiento de las capacidades de desarrollo, fabricación y distribución necesarias para un acceso transparente, equitativo y oportuno a pruebas diagnósticas, tratamientos, medicamentos y vacunas seguros, asequibles, eficaces y de calidad para la respuesta a la COVID-19, teniendo en cuenta los mecanismos, herramientas e iniciativas existentes, como el Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19 (ACT), y las

pertinentes peticiones de promesas de contribuciones, como la campaña de promesas de contribuciones para la respuesta mundial al coronavirus», a fin de someterlas a la consideración de los órganos deliberantes;

- 9) velar por que la Secretaría cuente con los recursos adecuados para apoyar a los Estados Miembros en la concesión de las aprobaciones de reglamentación necesarias para hacer posible la aplicación de contramedidas oportunas y adecuadas contra la COVID-19;
- 10) iniciar, en el momento adecuado más temprano, y en consulta con los Estados Miembros,⁴ un proceso progresivo de evaluación imparcial, independiente y exhaustivo, en particular mediante el uso de mecanismos existentes,⁵ según proceda, para examinar la experiencia acumulada y las enseñanzas derivadas de la respuesta sanitaria inter-

3. Y, cuando proceda, con las organizaciones de integración económica regional.

4. Y, cuando proceda, con las organizaciones de integración económica regional.

5. En particular un Comité de Examen del RSI y el Comité Independiente de Asesoramiento y Supervisión para el Programa de Emergencias Sanitarias de la OMS.

nacional coordinada por la OMS contra la COVID-19, en particular i) la eficacia de los mecanismos con que cuenta la OMS; ii) el funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) y la situación de la aplicación de las recomendaciones pertinentes de los anteriores Comités de Examen del RSI; iii) la contribución de la OMS a los esfuerzos del conjunto de las Naciones Unidas; y iv) las actuaciones de la OMS y la cronología de estas en relación con la pandemia de COVID-19, y formular recomendaciones para mejorar

la capacidad de prevención, preparación y respuesta ante pandemias mundiales, mediante el fortalecimiento, según proceda, del Programa de Emergencias Sanitarias de la OMS;

- 11)** informar a la 74.ª Asamblea Mundial de la Salud sobre la aplicación de la presente resolución.

Cuarta sesión plenaria, 19 de mayo de 2020
A73/VR/4

Instrucciones a los autores

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

ABRIR

USAC
TRICENTENARIA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

IPNUSAC

Propuesta - Incidencia - Bien Común

CONVOCA A
ESCRIBIR EN: Revista **Análisis** de la Realidad Nacional

latindex
En Catálogo

Consulte normas para publicar

www.
ipn.usac
.edu.gt
ipnusac.
@gmail.com

f IPNUSAC
t ipn_usac

Periodicidad quincenal,
16 al 31 de mayo de 2020

latindex

En línea

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edificio S-11, Salón 100 y 103,
Ciudad Universitaria, zona 12
Ciudad de Guatemala



Nota:

Su aporte será bienvenido.
Las colaboraciones deben ser enviadas a:
 ipnusac@gmail.com

Versión Digital:

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

