

# Revista **Análisis** de la Realidad Nacional



En línea

Año 3

Edición No. 58

16 al 30 de septiembre 2014

ISSN 2227-9113

Publicación quincenal



Propuesta

Incidencia

Bien común

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Índice



Año 3 Edición No. 58 16 al 30 de Septiembre 2014  
Publicación quincenal

Revista  
**Análisis** de la  
Realidad Nacional



“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

## Índice

### Editorial

Significados de la Independencia IPNUSAC.....	6
--	---

### Análisis de coyuntura

El violento gobierno de las cárceles en Guatemala IPNUSAC.....	9
---	---

### Bitácora

Rina Monroy Comunicación IPNUSAC.....	12
--	----

### Perspectiva

El Sistema Penitenciario, más allá del efecto mediático Edgar Celada Q. Área de Justicia y Seguridad Ciudadana / IPNUSAC .....	13
--	----

El desarrollo como derecho y ejercicio de las libertades José Ramón Lam Ortíz Área Socioeconómica IPNUSAC.....	29
--	----

Plaguicidas agrícolas peligrosos utilizados en Guatemala Luis Alfonso Leal Monterroso Área Innovación Científico y Tecnológica IPNUSAC.....	47
---	----

## Contrapunto

Cooperativismo, tierras comunitarias y desarrollo  
Gesly Anibal Bonilla Landaverry  
Profesor y Director del Departamento de Estudios de Postgrado  
Centro Universitario de Sur Oriente / CUNSURORI-USAC ..... 65

La formación docente en contextos bilingües o multilingües  
Delfina Arcón Puzul ..... 75

Desafíos a la formulación de una política pública de drogas psicoactivas  
basada en la evidencia y la ciencia  
Francisco E. Thoumi  
Economista, Universidad de Los Andes  
Ph.D. en Economía, Universidad de Minnesota ..... 85

## Actualidad

Instituciones expresan su negativa a las modificaciones a la ley minera  
Magaly Arrecis  
Área Socioambiental IPNUSAC ..... 114

La independencia dejó tareas inconclusas  
Rina Monroy  
Comunicadora IPNUSAC ..... 116

Revista IPNUSAC le otorgan Premio  
Rina Monroy  
Comunicadora IPNUSAC ..... 119

III Conversatorio ¿Hacia dónde va la educación pública?  
Selvyn Curruchich C.  
PRODESSA ..... 121

**Agenda** ..... 125

## Investigación

El conflicto armado en las aldeas Colmenas y Tanshá  
Jon Kraker Rolz Bennett  
Docente Centro Universitario de Oriente  
CUNORI / USAC ..... 133

## Propuesta

Posicionamiento ante la derogación del Decreto Listislativo 19-2014,  
Ley para la protección de obtenciones vegetales  
Consejo Superior Universitario –CSU- ..... 146

## Legado

El constructor de la paz  
Gabriel Aguilera Peralta ..... 148

## Horizontes

Enlaces de interés ..... 150

Instrucciones a los autores ..... 151

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

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

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



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



### **Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)**

Carlos Guillermo Alvarado Cerezo  
Rector

Carlos Enrique Camey Rodas  
Secretario General

### **Director de la Revista**

Edgar Gutiérrez  
Coordinador General IPNUSAC

### **Consejo Editorial**

Mario Rodríguez  
Jefe División de Educación IPNUSAC

Luis Leal  
Jefe División de Innovación Científico Tecnológica IPNUSAC

Edgar Celada  
Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

Diego Montenegro  
Abogado y Notario, Secretario Adjunto USAC

Maynor Amézquita,  
Maestro en Comunicación y Periodista

### **Consejo Asesor Internacional**

Alfredo Forti  
Internacionalista

Jorge Nieto Montesinos  
Sociólogo

Francisco Goldman  
Escritor y Periodista

### **Editora**

Rina Monroy  
Comunicadora IPNUSAC

### **Jefa Biblioteca Central USAC**

Magaly Portillo  
Licenciada en Ciencias Psicológicas

### **Bibliotecólogas**

Yolanda Santizo  
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

Dora María Cardoza Meza  
Bibliotecóloga ERIS-USAC

### **Coordinadora administrativa y financiera**

Diana Herrera

### **Apoyo Estadístico y digital**

Jacqueline Rodríguez

### **Distribución**

Vilma Peláez de Castillo

### **Traducción**

Carla Archila León  
Estudiante Escuela de Ciencias Lingüísticas USAC  
José Bonilla  
Estudiante Escuela de Ciencias Lingüísticas USAC

### **Diseño Gráfico**

Rosario González

Editorial

# Significados de la Independencia

---

IPNUSAC

La Independencia del 15 de septiembre de 1821 expresó la madurez de la conciencia criolla, es decir, la distinción de sus propios intereses comerciales de los del reino de España. De ahí en adelante los criollos tantearon, en una suerte de ensayo-error, el destino de su proyecto, en términos tanto geopolíticos, como de cultura política. Así fueron desde la breve anexión a México, hasta la recurrente y elusiva construcción de la república federal de Centroamérica, incluyendo el intento de separación interna de las elites del altiplano de constituir su propio Estado.



Por otro lado, recorrieron el ideario de la Revolución Francesa, de la mano de notables como Mariano Gálvez, hasta las pugnas sangrientas entre conservadores y liberales que tiñeron gran parte del siglo XIX y concluyeron con el triunfo definitivo de la Reforma Liberal en 1871, que mantendría ese nombre, como proyecto hegemónico, hasta alcanzar, casi, la mitad del siglo XX, pero con un programa profundamente conservador. Esta ha sido la historia, como dice Arturo Taracena, más allá del lente sobre el Estado de los Altos, de la permanente “pesadilla indígena”, de los intentos de “invención criolla” y de fugaces “sueños ladinos”.

En el análisis de la Independencia política subyace una fuente originaria anterior al propio Estado y señala la finalidad de las funciones y propósitos que identifican al Estado con la nación a la que sirve: el derecho a la libre determinación como principio que funda el poder soberano de un pueblo sobre su propio destino.

El derecho a la libre determinación se origina en la autodeterminación y en la libre determinación propiamente dicha. La autodeterminación de un pueblo se refiere a su autonomía e independencia respecto de cualquier otro, que a partir de 1960 pasó a tener carta de ciudadanía

universal a través de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales:

“La sujeción de pueblos o una subyugación, dominación o explotación extranjera constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales.

“Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.”

Autodeterminación significa establecer quiénes son los integrantes del pueblo o nación, y de él se desprende la capacidad de dirigirse a sí mismos y de tomar decisiones para alcanzar su fin y bien propio. La autodeterminación es también autoafirmación o cómo se define un pueblo ante la comunidad internacional y exige su derecho a ser reconocido.

La historia de estos siglos en Guatemala es la historia de la expansión, a veces traumática, de la conciencia de pertenencia de diferentes sectores y pueblos subordinados



a la nación. Las primeras décadas del siglo XXI están siendo marcadas por la conciencia que los grupos y pueblos adquieren sobre los territorios que habitan, en el contexto de desventajosas explotaciones de los recursos naturales, incluyendo el agua y minerales metálicos y no metálicos.

La Independencia, pues, no es un hecho consumado ni estático, es un proceso con dinámicas dentro y fuera del territorio nacional. En Occidente la soberanía nacional nació

de comunidades humanas, pueblos y naciones de diferentes orígenes y culturales que terminan por reconocerse en su diversidad. Guatemala está en ese proceso de construcción y será a través de sus manifestaciones políticas, económicas y culturales como seguirá forjándose la posibilidad de esta identidad de pertenencia de todos los habitantes, cualquier sea su origen, a una nación común. Esa es la gran prueba de convivencia y la condición sine qua non para ejercer, en verdad, el derecho a la libre determinación.





# El violento gobierno de las cárceles en Guatemala

---

IPNUSAC

El desmantelamiento de la “red criminal de Lima” (*Siglo.21*, 04/09/14), que involucra a reos, funcionarios y particulares, dejó al descubierto, otra vez, lo que el comisionado de la Cicig (entidad que dirigió las investigaciones) denominó un “régimen paralelo dentro de las cárceles”. En este caso, una estructura que se ha expandido durante 15 años, acotó la fiscal general del MP, Thelma Aldana.



Byron Lima, ex capitán del Ejército, cumple una sentencia de 20 años desde 2001 por el asesinato del obispo Juan Gerardi en 1998, cuando formaba parte del Estado Mayor Presidencial de Álvaro Arzú. Su estadía en prisión ha estado salpicada de escándalos desde 2003 hasta febrero pasado al ser detenido en la calle sin permiso judicial. Este es el caso de un reo que implanta su reino extorsivo en presidios y es capaz de influir en el nombramiento de las máximas autoridades del Sistema Penitenciario, como se desprende de un amplio reportaje de *Contrapoder* (06/09/13).

La estructura de Lima no es un caso aislado. Pone de manifiesto un problema que se agrava con los años. Un informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (Minugua), *La situación penitenciaria en Guatemala* (abril, 2000), lo analizaba así: “En rigor, en Guatemala nunca ha existido un sistema penitenciario que regule la vida de las prisiones con criterios mínimos de organización... Solo han existido centros penales en pésimas condiciones de seguridad y convivencia, y un cuerpo de guardias que desarrolla su tarea sin formación específica y en deplorables condiciones de trabajo. La violencia dentro y fuera de las cárceles, las frecuentes fugas de reclusos, la arbitrariedad de las detenciones y la reclusión en condiciones indignas, son consecuencia de la inacción del Estado y del olvido de la sociedad...”

Cuando Minugua publicó ese informe las autoridades ya habían cedido -desde fines de la década de 1990- el gobierno de varios presidios, incluido Pavón, a estructuras paralelas integradas por los reos. En las siguientes dos administraciones fueron frecuentes los amotinamientos, toma de rehenes y fugas de reos, tras las cuales se desataban ejecuciones sumarias. Hasta que el escándalo resultó irrefrenable en 2007 tras la ejecución de policías en una cárcel de máxima seguridad, tras la matanza de los parlamentarios salvadoreños. Las investigaciones de Cicig en 2009 sobre las matanzas de reos en Pavón y El Infiernito, involucraron a los más altos mandos de Gobernación, ahora juzgados en Europa. Ministros de Gobernación entre 2009 y 2011 fueron sentenciados por actos de corrupción en la construcción de cárceles.

Las penitenciarías son centros de operaciones criminales en todas las escalas: extorsiones, planificación de secuestros y robos, trasiego de armas y drogas. El *Informe Final* de la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional (julio, 2002) reporta cuatro casos típicos que ocurren en las cárceles:

- I. En dos centros están reclusos dos individuos, uno por asesinato y otro por evasión. Con los contactos



en el interior de los presidios tienen acceso a celulares que “esconden en tubos que recogen las aguas de los lavaderos, habiéndose constatado que efectúan un sinnúmero de llamadas”, probablemente para coordinar hechos delictivos. El informe identifica 10 números de celulares.

2. “Las casetas ubicadas enfrente de un centro preventivo son utilizadas para guardar armas de fuego y drogas... sobornando a los guardias penitenciarios logran ingresarlas los días de visita.”
3. “Funcionarios de un centro preventivo reciben de un ex oficial del Ejército que guarda prisión, Q 15 mil a cambios de permitirle el ingreso de 3 kilos de cocaína, mariguana, celulares y una pistola.”
4. “En los próximos días ingresarán armas de fuego a un centro preventivo y servirán a varios reos, incluyendo al encargado de sector, para fugarse.”

La caída de la red de Lima tiene sensibles implicaciones políticas, por el pasado común militar de los principales responsables de la seguridad en el Gobierno, incluyendo al presidente de la República, pero además porque es público que el ex capitán fue financista de campaña en

2011 del Partido Patriota, y él mismo admite que estaba por beneficiarse de una rebaja de pena y al salir sería nombrado Director del Sistema Penitenciario. Al margen de ello, el problema de las cárceles sigue postergado. Resumiendo recomendaciones de especialistas, las acciones mínimas a adoptar incluirían:

- Profesionalizar al personal penitenciario en una escuela especializada.
- Impulsar una política de educación y capacitación del recluso, como parte de la prevención del delito.
- Ordenar administrativa, funcional y financieramente la Dirección General del Sistema Penitenciario.
- Establecer prioridades de mantenimiento y reconstrucción de los centros penales, y separar a los reos condenados de los que no tienen sentencia (2 de cada 3), y según tipo de delito.
- Medidas de seguridad penitenciaria de acuerdo a estándares internacionales.
- Control de la legalidad de las detenciones y mecanismos de verificación periódica de los centros penales.
- Aprobar una Ley Penitenciaria que dé soporte a los cambios estructurales del sistema.



## Bitácora

Rina Monroy  
Comunicación IPNUSAC

---

También puedes consultar  
Relación de noticias de medios nacionales,  
del 1 al 15 de septiembre de 2014, que  
recogen los principales sucesos en los  
ámbitos:

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

Abrir

<http://ipn.usac.edu.gt/images/revistas/b58.pdf>



Perspectiva

# El Sistema Penitenciario, más allá del efecto mediático

Edgar Celada Q.  
Área de Justicia y Seguridad Ciudadana / IPNUSAC

## Resumen

Tomando distancia de la agenda inmediata de los medios masivos de comunicación social, concentrados en el seguimiento del proceso judicial abierto, entre otros, contra el capitán Byron Lima Oliva y el ex director del Sistema Penitenciario, Edgar Camargo, en este trabajo se ofrece una visión de conjunto sobre los grandes problemas que enfrenta la Dirección General del Sistema Penitenciario. Se rastrean los componentes de una crisis muy profunda que se expresa en la sobrepoblación y hacinamiento en las cárceles, las precarias condiciones en las que se encuentran los privados de libertad, la corrupción, el abandono de los presidios y la renuencia gubernamental a impulsar una agenda mínima de reforma en esta materia.

## Palabras claves:

Sistema penitenciario, reforma penitenciaria, privados de libertad, derechos humanos, corrupción, poderes paralelos, hacinamiento, prisión preventiva, Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

---

## The Prison System beyond the media effect

## Abstract

Taking some distance from the immediate agenda of the social mass media and focused in the monitoring of the open trial against the captain Byron Lima Oliva and the ex-Head of the Prison System Edgar Camargo among others. In this work an overview is offered on the great problems that the Department of the Prison System faces. The elements of the deep crisis are tracked, a crisis reflected in the overpopulation and overcrowding in prisons, the poor conditions in which prisoners are, corruption, prison abandonment and the rejection of the government to promote a minimal agenda of reform to this matter.

## Keywords

Prison System, Prison reform, prisoners, human rights, corruption, parallel powers, overcrowding, preventive prison, National Agreement for the Progress of Security and Justice.



## Introducción

El “desmantelamiento” de una presunta red criminal encabezada por el capitán Byron Lima Oliva y de la cual formarían parte el ahora ex director del Sistema Penitenciario (SP), Edgar Camargo Liere, y el ex subdirector de la misma entidad, Eddy Fischer, vuelve a poner al desnudo la grave situación en que se encuentra un área crítica del sector justicia.

La avalancha informativa desatada por la sorpresiva acción del 3 de septiembre por parte del Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), se concentró principalmente en la controvertida figura de Lima Oliva, el poder que ejercía en el SP y los vínculos que lo unieron al gobernante Partido Patriota (PP) durante la campaña electoral de 2011. Bastante tinta corrió también por los graves señalamientos que Lima Oliva hizo contra el titular del Ministerio de Gobernación, Mauricio López Bonilla.

Estas y otras aristas del caso tienden a dejar en segundo plano aquello que, por el contrario, debería ser objeto de la mayor atención: la oportunidad que esta conmoción abre para impulsar una profunda reforma del sistema penitenciario, empezando por la demanda de que el proceso de selección de las nuevas autoridades del SP se haga bajo el escrutinio de la sociedad civil.



El momento permite aspirar a que el asunto vaya mucho más allá del nombramiento de un nuevo director del SP. Lo contrario será dejar las cosas tal como están y eso equivale al seguro deterioro de una institucionalidad que, según evaluó en su momento la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala,

“... ha sido objeto de un abandono histórico, que se refleja en la ausencia de políticas para desarrollarla conforme los avances del derecho penitenciario, las orientaciones de los sistemas político criminales establecidos en los marcos constitucionales modernos, que definen finalidades a las reacciones punitivas de los Estados y con el respeto a los derechos humanos de la persona. Debido a lo anterior el SP ha funcionado bajo autoritarismo y militarización que la mantienen en una enorme y constante crisis y debilidad institucional.” (ODHAG, 2009 A: 1)

En este artículo se ofrece una visión panorámica de los problemas que afronta el SP y, por consiguiente, de los desafíos que tendrán ante sí las nuevas autoridades de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP).

## La DGSP en pocas líneas

La DGSP es el órgano responsable de la planificación, organización y ejecución de las políticas penitenciarias, depende directamente del Ministerio de Gobernación y está a cargo de un Director General.

Su mandato es

- a) Mantener la custodia y seguridad de las personas reclusas en resguardo de la sociedad;
- b) Proporcionar a las personas privadas de libertad las condiciones favorables para su educación y readaptación a la sociedad, que les permita alcanzar un desarrollo personal durante el cumplimiento de la pena y posteriormente reintegrarse a la sociedad.

La DGSP reportó en julio de 2014 una nómina que incluía a 3,880 funcionarios y empleados. Hacia octubre de 2013 (último mes para el que hay información disponible) había 3,545 agentes de presidios o guardias penitenciarios, quienes constituían el 93% de los funcionarios reportados por la dependencia en ese mes y año.



Otro contingente, mucho más pequeño, está formado por 172 profesionales y técnicos que integran los equipos multidisciplinarios de la DGSP, como se ilustra en la tabla 1.

**Tabla 1**  
**Personal de equipos multidisciplinarios de la DGSP**

Especialidad	Hombres	Mujeres	Totales	
Trabajo Social	1	19	20	
Jurídico	10	12	22	
Laboral	20	13	33	
Educativo	15	7	22	
Psicología	3	13	16	
Servicios médicos	Médicos	13	1	14
	Enfermeros	40	5	45
	<b>Totales</b>	<b>102</b>	<b>70</b>	<b>172</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGSP facilitados por ODHAG

La DGSP tiene a su cargo 22 centros de privación de libertad, de los cuales 12 son prisiones preventivas (para quienes están bajo proceso penal) y el resto para el cumplimiento de condenas, según puede apreciarse en la tabla 2.

**Tabla 2**  
**Centros de Privación de Libertad a cargo de la DGSP**

Región Central	
Centro de Detención Preventiva para Hombres de la zona 1, Matamoros	Centro de Detención Preventiva para hombres de la zona 17, Mariscal Zavala
Centro de Detención Preventiva para Hombres de la zona 18	Centro de Detención Preventiva de Delitos Menores y Faltas para hombres de la zona 18
Centro de Detención Preventiva para Mujeres de la zona 18, Santa Teresa	Centro de Detención Preventiva para Hombres. Reinstauración Constitucional, Fraijanes (Pavoncito)
Centro de Detención para Hombres Fraijanes I	Centro de Detención para Hombres Fraijanes II
Granja Modelo de Rehabilitación Pavón	Centro de Orientación Femenino (COF), Fraijanes
Región Sur	
Granja Modelo de Rehabilitación Canadá, Escuintla	Centro de Alta Seguridad de Escuintla
Centro de Detención Preventiva para Hombres y Mujeres, Mazatenango Suchitepéquez	
Región Oriente	
Centro de Detención Preventiva para Hombres El Boquerón Cuilapa, Santa Rosa	Centro de Detención Preventiva para Hombres y Mujeres Los Jocotes, Zacapa
Región Occidental	
Granja Modelo de Rehabilitación Cantel, Quetzaltenango	Centro de Detención Preventiva para Hombres, Santa Cruz del Quiché
Centro de Detención Preventiva para Hombres y Mujeres, Chimaltenango	
Región Norte	
Centro de Detención Preventiva para Hombres y Mujeres de Cobán, Alta Verapaz	Centro de Detención Preventiva para Hombres y Mujeres, <u>Guastatoya</u> , El Progreso
Centro de Detención Preventiva para Hombres y Mujeres de Santa Elena, Petén	Centro de Detención Preventiva para Hombres y Mujeres, Puerto Barrios Izabal

Fuente: elaboración propia con datos de la DGSP.





El sistema penitenciario tiene una capacidad instalada para albergar 6,492 privados de libertad, pero en julio de 2014 la población carcelaria bajo responsabilidad de la DGSP era de 17,927 privados de libertad, de los cuales 16,314 eran hombres (91%). Las mujeres privadas de libertad sumaban 1,613.

El presupuesto vigente de la DGSP ha venido creciendo de forma sostenida en los últimos cuatro años, desde Q 245.7 millones en diciembre de 2010, hasta Q 490.82 millones en julio de 2014, para un incremento de prácticamente el 100%, según se ilustra en el gráfico 1. El aumento presupuestario, sin embargo, no se ha traducido en la mejora de las condiciones de vida en las cárceles, asunto del que se habla en las secciones siguientes de este trabajo.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia, con datos de la DGSP

## Enfermo crónico

La situación del Sistema Penitenciario guatemalteco en 2014 no muestra mejoras sustanciales respecto de su grave estado,

al punto que el diagnóstico formulado nueve años atrás por una estudiosa del asunto sigue siendo vigente:

“Es el último eslabón en el sistema de justicia que desde siempre ha sido una institución olvidada y marginada... Presenta enormes deficiencias, que generan las condiciones precisas para que no se cumpla en gran medida con la función constitucional de rehabilitar y reinsertar en la sociedad a las personas privadas de libertad.” (Godoy, 2005: 2)

Esta evaluación es compartida por la Asociación Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas (CAFCA) y otras nueve organizaciones no gubernamentales, las que en un informe más reciente sostienen que

“... el sistema penitenciario guatemalteco, a lo largo de su historia, se ha caracterizado por la precariedad de las condiciones de los centros de reclusión, su débil estructura administrativa, la inexistente formación profesional y la constante violación a los derechos fundamentales de las personas que son privadas de libertad”. (CAFCA, 2012: 69)

Guatemala vive la paradoja de contar con una legislación penitenciaria de avanzada y al mismo tiempo tener un

régimen carcelario en el cual se forman nuevas generaciones de criminales, sin contar que desde las cárceles se dirigen bandas de extorsionistas. “Los secuestradores han encontrado en las extorsiones una manera fácil de sobrevivir delinquiendo desde las cárceles del país”, señala un típico reporte periodístico que da cuenta de esa situación. (*Prensa Libre*, 16 de noviembre de 2012)

Lejos de ser centros de reeducación para la reinserción social de quienes delinquieron, las prisiones guatemaltecas son las “universidades” del crimen. Esa es una extendida percepción social, no desmentida por la realidad de un sistema penitenciario atrapado por numerosos problemas, que se heredan de un gobierno a otro sin visos de solución. Como ya se dijo en párrafos superiores, el sistema carcelario de Guatemala se encuentra bajo la responsabilidad de la DGSP, dependiente del Ministerio de Gobernación. A su cargo se encuentran 22 centros de reclusión. De ellos, 5 son centros de cumplimiento de condena, 2 son de alta seguridad y 10 son de prisión preventiva.

A los anteriores cabe agregar 21 cárceles públicas bajo control de la Policía Nacional Civil (PNC). Aunque el número las personas reclusas en ellas puede considerarse mínimo (1,701 equivalente al 8.6% del total de privados



de libertad en julio de 2014), esa situación constituye una de tantas anomalías que ocurren en el régimen carcelario guatemalteco.

Los centros de detención policiales “no cuentan con condiciones adecuadas para fungir como centros penales, sus empleados y funcionarios son agentes preparados para el patrullaje, gestión de conflictos delincuenciales y otras tareas, más no para la reinserción de las personas”. (FOSS, 2012 A: 21) Como ejemplo, se denuncia que hasta el 70% de las mujeres detenidas se ha quejado que elementos de la PNC habrían abusado sexualmente de ellas (Ibídem: 21).

Una situación igualmente polémica ocurre con dos centros de reclusión habilitados en instalaciones castrenses (cuartel Matamoros y base militar Mariscal Zavala). Si bien ambos son administrados por la DGSP, incurren en violación del Artículo 10 de la Constitución Política de la República, el cual establece que “las personas aprehendidas por la autoridad no podrán ser conducidas a lugares de detención, arresto

o prisión diferentes a los que están legal y públicamente destinados al efecto”. También violan el Artículo 19 constitucional, cuya literal b) señala que “los centros penales son de carácter civil y con personal especializado”.

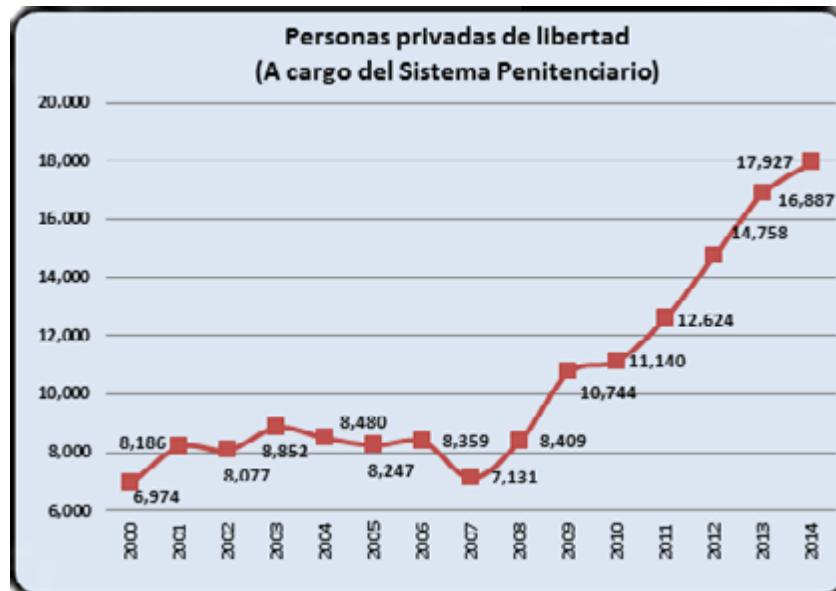
## Sobrepoblación y hacinamiento

Hasta julio de 2014 las personas privadas de libertad en el país sumaban 19,628, de las cuales el 91.4% (17,927 personas) estaba en los centros del SP. El primero de estos datos implica que a mediados de este año en el país había 124 encarcelados por cada 100,000 habitantes, indicador que el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales sitúa como el más bajo de América Latina. (CIEN, 2014: 6)

Como puede verse en el gráfico 2, en lo que va del siglo el número de privados de libertad no ha dejado de aumentar, pero en el curso de un sexenio se opera un salto que supera con creces el promedio de 8,079 encarcelados de los nueve años previos.



**Gráfico 2**



Fuente: elaboración propia, con datos de FOSS, PDH, CIEN y DGSP.

Si ya antes uno de los problemas principales del Sistema Penitenciario era la sobrepoblación, la situación se ha agravado con el aumento de privados de libertad ya graficado. Según estimaciones de la PDH, en 2012 el hacinamiento de los reclusorios a cargo del SP llegó a 127%. Pero ese promedio nacional aun siendo preocupante, por sí solo dejaría una idea inexacta porque la situación es extremadamente grave en varios centros carcelarios, donde el hacinamiento es más de 280% y en algunos de más de 300%, como puede verse en la tabla 3.

**Tabla 3**  
Capacidad de albergue, población internada y sobrepoblación en el Sistema Penitenciario. Año 2012.

Lugar	Cupo	Reclusos	Sobrepoblación %
Centro de Detención Pavoncito	1,050	904	-13.90
Centro de Detención El Boquerón	80	305	281.25
Granja Canadá, Escuintla	600	1,373	128.83
Granja Cantel, Quetzaltenango	625	1,614	158.74
Centro de Detención Z. 18 (anexo B)	76	335	340.79
Centro de Detención Chimaltenango,	140	348	148.57
Centro de Detención Cobán, hombres	120	351	192.00
Centro de Orientación Femenina	125	305	144.00
Centro Fraijanes I	160	208	30.00
Centro de Detención Fraijanes II	40	170	325.00
Centro Preventivo Z 1, Matamoros	16	19	18.75
Centro de Alta Seguridad, Escuintla	100	206	106.00
Centro de Detención Mazatenango,	120	347	189.17
Granja Pavón	960	1,686	75.63
Centro de Detención Petén	115	238	106.96
Centro de Detención Guastatoya -	80	76	5.00
Centro Rehabilitación Puerto Barrios,	175	682	289.71
Centro de Detención Quiché	86	140	62.79
Centro de Detención Sta. Teresa Z. 18	150	683	355.33
Centro de Detención Jocotes, Zacapa	158	624	294.94
Centro de Detención para Hombres Z 17. M Zavala	16	18	12.50
Centro Preventivo para Hombres Z. 18	1,500	4,126	175.07
<b>Total</b>	<b>6,492</b>	<b>14,758</b>	<b>127.33%</b>

Fuente: adaptado de PDH, 2013



En un estudio más reciente, el CIEN, utilizando definiciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales, distingue entre sobrepoblación y hacinamiento. El primer concepto alude a una situación en la cual la densidad penitenciaria<sup>1</sup> es mayor que 100 porque hay más personas reclusas que la capacidad instalada del centro o del sistema penitenciario. Por hacinamiento entiende, en cambio, aquella situación en la cual la sobre población es crítica al llegar a una densidad penitenciaria igual o superior a 120. (CIEN, 2014: 4-5)

Tras señalar que el hacinamiento resulta del aumento de la población privada de libertad que no se acompaña con el aumento de los puestos carcelarios, el estudio apunta que Guatemala se cuenta actualmente entre los 10 países más hacinados en escala mundial, como se observa en la tabla 4.

**Tabla 4**  
**Tasas de hacinamiento a nivel mundial**

No.	Región	País	Tasa de ocupación	Tasa de hacinamiento
1	El Caribe	Haití	416.3	296.3
2	África Occidental	Benin	363.6	243.6
3	África Oriental	Comores	343.3	223.3
4	Centro América	El Salvador	320.3	200.3
5	Asia Sudoriental	Filipinas	300	180
6	Centro América	Guatemala	280	160
7	Suramérica	Venezuela	270.1	150.1
8	Suramérica	Bolivia	256.9	136.9
9	El Caribe	Antigua y Barbuda	247.3	127.3
10	El Caribe	Granada	230.3	110.3

Fuente: International Centre for Prison Studies, King 's College, London, citado en CIEN, 2014.

1. La densidad penitenciaria es definida por esta fuente como la relación numérica entre la capacidad de una prisión o un sistema penitenciario y el número de personas alojadas en él (número de personas alojadas / número de cupos disponibles x 100).



La sobrepoblación de las cárceles está relacionada no tanto con la eficacia policial en el combate al crimen, como con prácticas arraigadas en el sistema de justicia que aluden a su parsimonia procesal, pero sobre todo al uso continuado de la prisión preventiva. El poder Judicial, explica uno de los informes del Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad “continúa aplicando irrestrictamente la prisión preventiva como regla y no como excepción, además muchos de los delitos por los cuales se aplica la prisión preventiva son aquellos que no requieren esta medida”. (FOSS, 2012 A: 20)

En 2012 el 52% de la población reclusa en centros del SP estaba formado por personas no sentenciadas (PDH, 2013: 206) y hacia junio de 2014 el 49% de los privados de libertad guardaban prisión preventiva (CIEN, 2014: 10). La situación descrita ha dado pie para que el ministro de Gobernación declare que “el Sistema Penitenciario está colapsado” (*Siglo Veintiuno*, 22 de noviembre de 2012).

## Entre motines, abandono y poderes paralelos

Uno de los efectos de la sobrepoblación y el hacinamiento de los centros carcelarios, principalmente los preventivos, es la

recurrencia de desórdenes o amotinamientos de los reclusos, relacionados con las condiciones de vida y demandas como mejoras de alimentos, atención médica, acceso a trabajo, educación o espacios para recreación y comunicación familiar y/o legal.

Guatemala tiene una larga historia de motines dentro de sus cárceles, caracterizados por la extrema violencia con cauda de pérdida de vida y destrucción de las instalaciones. Por ejemplo, en noviembre de 2012 ocurrió uno particularmente violento en la Cárcel de Máxima Seguridad Fraijanes II. Las instalaciones de ese centro fueron destruidas y aunque las autoridades atribuyen la acción a un plan fraguado varias semanas antes por los reclusos (*Siglo Veintiuno*, 23 de noviembre de 2012), la evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos es que ése y otros motines ocurridos en ese año “demuestran el abandono del sistema penitenciario por parte de las autoridades”. (OACNUDH, 2013: 11)

Según un informe de organizaciones defensoras de los derechos humanos (CAFCA, 2011) la sobrepoblación carcelaria y la inadecuada infraestructura de los centros, generan un acceso insuficiente a los servicios básicos, lo que crea a su vez problemas de higiene y salud, e incide en la existencia de condiciones infrahumanas de detención.



Por ejemplo, cita ese informe: “Los servicios sanitarios en promedio existen en relación de 1 por cada 33 personas, añadiendo que son de cemento y que el sistema penitenciario no proporciona los utensilios básicos para mantenerlos limpios y desinfectados.” (CAFCA, 2011: 70)

Una supervisión realizada por la PDH al SP en noviembre de 2012 corroboró el panorama de abandono señalado por muchas otras fuentes. Según la institución del *Ombudsman* guatemalteco la situación se resume en precariedades como las siguientes:

- Escasez de camas y colchonetas. La mayoría de la población reclusa duerme en el piso o en planchas de concreto.
- No existen áreas específicas de cocina ni de comedor.
- El servicio de energía eléctrica es insuficiente.
- Las celdas y/o bartolinas no cuentan con iluminación natural, ni ventilación adecuada.
- Los servicios sanitarios y duchas en su mayoría son insuficientes y están en mal estado, sin ventilación.
- No cuentan con suficiente agua para abastecer a la totalidad de la población reclusa.

- Los drenajes son obsoletos y algunos se encuentran colapsados.
- No existen áreas destinadas a la rehabilitación, tales como aulas, espacios para deportes y/o ejercicios físicos, ni de trabajo.
- Los centros no cuentan con programas laborales y educativos propicios para la futura readaptación social de los privados de libertad.
- No existen áreas de servicios médicos ni personal especializado, únicamente cuentan con enfermerías ubicadas en áreas pequeñas, con escaso mobiliario y pocas medicinas.
- Las áreas de visitas familiares no son apropiadas.
- No se dispone de áreas específicas para visita conyugal, y cuando se dan, se realizan en lugares inapropiados y sin condiciones salubres. (PDH, 2013: 207-208)

Los motines o revueltas en los centros de detención, están vinculadas con las relaciones de poder dentro de la población reclusa y con las autoridades penitenciarias. El punto de partida es la renuncia del Estado a ejercer control dentro de las cárceles, tarea delegada hace mucho tiempo a los propios reos.





Según reconoció el ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla, “el Sistema Penitenciario no tiene el control interno de los presos, debido a que desde hace 25 años esa opción se le entregó a comités de disciplina que integran dentro de las prisiones los mismos reos”. (*Siglo Veintiuno*, 22 de noviembre de 2012)

Esta situación no es exclusiva de Guatemala y ocurre, según constata la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en aquellos países en los que “en vista de la escasez de personal de custodia, las autoridades deciden ‘delegar’ funciones de seguridad en manos de los internos. En todo caso, y aunque sea una práctica considerablemente extendida, la misma es una situación grave y anómala que debe ser erradicada por los Estados.” (CIDH, 2011: 153)

Por su parte el ex director del SP, Luis Alberto González, reconoció durante una entrevista de prensa que la relación reclusos-guardias penitenciarios era, a principios de 2012, de 12 privados de libertad por cada custodio, cuando la proporción internacionalmente recomendada es de tres a uno. Según sus cifras, había un déficit de 1,658 guardias para lograr, por lo menos, la proporción de 5 a 1 (*elPeriódico*, 19 de marzo de 2012).

Si nos atenemos a las cifras disponibles para 2013-2014, actualmente la relación es ya de un guardia penitenciario por cada 5 privados de libertad. El asunto, sin embargo, es más complejo que alcanzar una apropiada proporción numérica entre reclusos y guardias de presidios. Los Comités de Disciplina son estructuras arraigadas, verdaderos poderes paralelos que gozan de reconocimiento extraoficial y están imbricados con redes de corrupción igualmente enraizadas en el SP.

Al evaluar la situación del Sistema Penitenciario, el FOSS constata que “no existe plan alguno de retoma del control de centros, orientado por políticas penitenciarias, ni por disposiciones oficiales sobre régimen progresivo” (FOSS, 2012 B: 24). Por el contrario, hay indicios plausibles de que, con el cambio de autoridades del SP en 2012 se acentuó la “influencia” de esos poderes paralelos dentro de las cárceles.

Así lo habría dejado al descubierto un escándalo ocurrido en febrero de 2013, luego de que el reo Byron Lima fuera capturado en las cercanías del reclusorio donde purga su condena por el asesinato del obispo Juan José Gerardi.

A decir de Verónica Godoy, entrevistada por *Emisoras Unidas* “el caso evidenció toda una trama que hay detrás del





Sistema Penitenciario, no sólo en el caso de Byron Lima, sino que en otros casos, y eso se da por la permisibilidad en la institución”. Además, afirmó, Lima Oliva “tiene algo parecido a un ‘pequeño imperio’ donde maneja sus intereses” (*Emisoras Unidas*, 2013) Por su parte, el matutino *Prensa Libre*, citando fuentes no identificadas del Ministerio de Gobernación señaló que “Lima tiene gente de su confianza en el área administrativa del Sistema Penitenciario” (*Prensa Libre*, 21 de febrero de 2013).

Por cierto, este primer tropiezo de Lima Oliva precipitó la caída de González, confirmando una tendencia dominante en el SP a lo largo de muchos años: la alta rotación de sus directores. Solamente en el período 2008-2011 cuatro personas distintas estuvieron al frente de la DGSP.

Según recuerda un informe de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES, 2011: 175) en su orden ocuparon el cargo las siguientes personas:

1. Álvaro Arreaza Sánchez, del 16 de enero al 16 de junio de 2008;
2. Gustavo Adolfo Gaitán, del 16 de junio al 1 de agosto de 2008;

3. Eddy Amílcar Morales Mazariegos, del 1 de agosto de 2008 al 1 de abril de 2009;
4. Giulio Antonino Talamonti Gudiel, del 1 de abril al 5 de agosto de 2009;
5. Eddy Amílcar Morales Mazariegos, del 5 de agosto de 2009 al 14 de enero de 2012.

Con el gobierno de Otto Pérez Molina se suman otros dos directores del SP: el ya citado Luis Alberto González, y su reemplazante, Edgar Camargo ahora relevado del cargo en las circunstancias apuntadas.

## Una agenda incumplida

Esta inestabilidad abona a los tropiezos, por decirlo suavemente, que ha tenido la conducción del SP y la posibilidad de avanzar en una agenda básica de reforma penitenciaria, marcada en su momento por el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ), suscrito por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, el 15 de abril de 2009. Allí se establecieron 7 compromisos (del 34 al 40, inclusive) que no llegaron a hacerse efectivos.



Uno de ellos, la aprobación “inmediata” del Reglamento de la Ley del Sistema Penitenciario (compromiso 35), se cumplió a marchas forzadas y como uno de los últimos actos del gobierno de Álvaro Colom Caballeros, con la publicación del Acuerdo Gubernativo 513-2011, el 30 de diciembre de 2011. Ese reglamento llegó con más de 5 años de retraso, evidenciando el impacto de la inestabilidad en la dirección del SP.

El ANASJ también hacía énfasis en que deben diseñarse e implementarse “centros penitenciarios que formen y reinserten a las personas privadas de libertad” (compromiso 34). Sin embargo, tanto durante el pasado como el actual gobierno prevalece una visión de seguridad por encima de la socialización, lo cual implica que los pocos recursos del Sistema Penitenciario sean utilizados en incrementar la seguridad de los centros, y no en la atención hacia la inserción social. (FOSS, 2012 B: 23)

El fondo del problema es que, como señala ASIES, los centros penales “son lugares en donde se mantiene el principio de la restricción de libertad como punición, sin otorgarle ningún beneficio al penado. Hay una marcada tendencia a la aplicación retributiva de la pena, en desmedro de la atención

necesaria para la reincorporación a la sociedad del que ha delinquido”. (Ibídem, 2011: 175)

El ANASJ estableció, también, el compromiso (37) de realizar la depuración del personal del SP y “crear una nueva Guardia del Sistema Penitenciario, garantizando una formación profesional y condiciones salariales dignas”, tarea que sigue pendiente.

De acuerdo con los reportes de la oficina de Acceso a la Información Pública de la DGSP, el salario de los Agentes de Presidios era, en octubre de 2013, de Q 3,639 mensuales, integrado así: salario base, Q 1,925, y bono ministerial, Q 1,714.80. Por su parte, ASIES anota que “las jornadas de trabajo de los guardias penitenciarios continúan siendo agotadoras”. (Ibídem, 2011: 175).

La idea de impulsar la carrera penitenciaria, implícita en el compromiso 37 del ANASJ, sigue postergada. Sin embargo, se hace evidente su necesidad “para combatir la corrupción en la designación de los puestos, garantizar que el personal sea el más idóneo técnica y éticamente para el sistema, evitar la militarización del servicio y el abuso de poder en la función”. (ODHAG, 2009 A: 4)



## Referencias bibliográficas

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2011). Desafíos actuales de la justicia penal. Proceso de fortalecimiento del sistema de justicia, avances y debilidades, noviembre 2008 – octubre 2011. Guatemala: ASIES / Fundación Konrad Adenauer / FUNDESA / Iniciativa ThinkTank
- Avalos, E. (2011) Informe de situación sobre el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Inédito. Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos / Fundación Friedrich Ebert.
- Batres, Rodrigo (2012). “Los primeros seis meses de gobierno del PP: una prolongación de la campaña electoral”. En El Observador 34-35. Análisis alternativo sobre política y economía. Guatemala, enero-junio de 2012. En <http://xa.yimg.com/kq/groups/17809804/601057206/name/El+Observador+Nos.+34-35,+enero-junio+2012.pdf>. Visitado 15 de junio de 2013.
- CAFCA et al. (2011) Informe Comité Contra la Tortura. Guatemala, 2011. Guatemala: Asociación Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas (CAFCA) y otras nueve organizaciones no gubernamentales. Guatemala: versión digital.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2014). Cárceles hacinadas, ¿un problema de pocos o de todos? Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021. Guatemala: CIEN.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. CIDH / Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 Versión digital en [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Visitado 15 junio de 2013.
- Emisoras Unidas (2013). A primera hora. 19 de febrero de 2013. Véase en <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/primera-hora/analizan-supuestos-privilegios-byron-lima-oliva-carcel> Visitado 15 de junio de 2013.
- Dirección General del Sistema Penitenciario (2014) .Estado de fuerza 11 de julio de 2014. Documento digital. Guatemala: DGSP.
- Fernández, L. (2011) Crimen de Estado. El caso Parlacen. San Salvador: Aura Ediciones.
- Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2012 A). Segundo Informe de Monitoreo del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Guatemala: FOSS. Versión digital. 28 de septiembre de 2012.
- Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (2012 B). Tercer Informe de Monitoreo del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Guatemala. Versión digital. 28 de septiembre de 2012.



- Gobierno de Álvaro Colom, Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público (2009). Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Guatemala: versión digital.
- Godoy, V. (2005). "Sistema penitenciario" en El Observatorio Judicial No. 62. Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Mayo-junio de 2005.
- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2013). Anexo Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. Ginebra / Consejo de Derechos Humanos 22º período de sesiones: Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/22/17/Add.1
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (2009 A). Políticas o medidas necesarias para la reforma del Sistema Penitenciario en el marco de implementación de la Ley del Régimen Penitenciario. Documento de trabajo, inédito. Guatemala: ODHAG.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (2009 B). Componentes del qué hacer penitenciario. Guatemala: ODHAG.
- Procuraduría de los Derechos Humanos (2013) Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos de Guatemala. Guatemala: PDH.
- Solano, L. (2012) "Gobierno del PP: elites militares y económicas se reparten el control del Estado". En El Observador 34-35. Análisis alternativo sobre política y economía. Guatemala, enero-junio 2012. Versión digital accesible en <http://xa.yimg.com/kq/groups/17809804/601057206/name/El+Observador+Nos.+34-35,+enero-junio+2012.pdf> . Visitado 15 de junio de 2013.



# El desarrollo como derecho y ejercicio de las libertades

José Ramón Lam Ortíz  
Área Socioeconómica IPNUSAC

## Resumen

Partiendo del problema de la desnutrición, el autor, de la mano de Amartya Sen, ofrece una discusión conceptualmente amplia y con horizonte histórico sobre el desarrollo. Parte de las proposiciones que fundan la propuesta del Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y de las nociones más avanzadas de los derechos humanos, al considerar la nutrición como un derecho social y económico. Repasa, además, las principales coordenadas del paradigma económico dominante en la actual etapa de globalización, y los impactos directos sobre las formas de vida y trabajo de las personas, así como en los roles y opciones de políticas públicas. No es este un relato lineal: Sen discute el concepto “justicia” con Rawls, y con Dworkin sobre “los bienes primarios como recursos”.

## Palabras claves:

Desarrollo, inequidad, pobreza, programas de ajuste, libertad de elección, “mano invisible” del mercado.

---

## Development as right and exercise of freedom

### Abstract

Based on the problem of malnutrition, author, hand Amartya Sen offers a conceptually broad and historic landmark on the development discussion. Part of the propositions that underlie the proposed Human Development of the United Nations and the most advanced of human rights, to consider nutrition as a social and economic right notions. Also reviews the principal coordinates of the dominant economic paradigm in the current phase of globalization, and the direct impacts on the ways of life and work of the people, as well as the roles and policy options. This is not a linear story: Sen discusses the concept of “justice” with Rawls, and Dworkin on “primary goods as resources.”

### Keywords

Development, inequality, poverty, adjustment programs, freedom of choice, “invisible hand” of the market.



Vivimos en un mundo en el que el problema de índole alimenticio continúa siendo un asunto eminentemente social. Hay evidencia empírica a nivel mundial que indica que pueden existir hambrunas o desnutriciones, a pesar de abundancia de alimentos.

En este sentido, la vía de análisis que ve los problemas alimentarios como un desequilibrio entre la cantidad de alimentos y el volumen de la población ha pasado a un segundo plano (sin dejar de ser analizado), para dar lugar a aquella que analiza dichos problemas como una pérdida de derechos económicos y de libertades fundamentales de los individuos y de las familias para acceder a los bienes mínimos para su subsistencia.

Este tema se basa en el enfoque seniano, el cual entiende los problemas nutricionales no como fallas en la oferta alimentaria, sino como problemas de acceso, entendidos como pérdida de derechos, posibilidades de producción, oportunidades de intercambio, participación del Estado etc. En una palabra: inequidad.



Bajo esa perspectiva, cada persona tiene derecho a tener un conjunto de activos, incluidos los alimentos, y los problemas nutricionales son el resultado de la pérdida de derechos económicos, lo cual, a su vez, tiene que ver con el funcionamiento de toda la economía y, sobre todo, con el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales (Sen: 1989). Así, en la desnutrición, la inanición y las hambrunas no solo influyen la producción de alimentos y la expansión de la agricultura sino el funcionamiento económico, político y social. El enfoque de pérdida de derechos de acceso presta atención a las interdependencias económicas y sociales que rigen los problemas alimenticios. Es necesario enfocar el análisis en el “derecho económico” que disfruta cada persona, es decir, los bienes sobre los que puede demostrar su propiedad y control. El individuo padece problemas alimenticios cuando no puede demostrar sus derechos económicos sobre una cantidad suficiente de alimentos (Sen, 1981; 1989; 1995; 2000).

De acuerdo a la evidencia empírica de los diferentes países que han sufrido hambrunas y problemas nutricionales, se desprende que los derechos económicos de una familia están asociados a:

- Las **condiciones de intercambio**. La pérdida de

derechos económicos de los individuos depende de la capacidad de vender y comprar bienes y de la determinación de los precios relativos de los diferentes productos. Por ejemplo, muchas personas pueden tener problemas nutricionales si la diferencia del poder adquisitivo del sector urbano crece en una proporción mucho mayor que el del sector rural, o simplemente debido a un brusco cambio entre los precios relativos de la producción o de los salarios en comparación con los precios de los alimentos, producto de sequías, inundaciones, escasez de empleo etc.

- Las **posibilidades de producción y su uso**. Si bien puedo tener acceso a recursos productivos es necesario ver las posibilidades de producción y uso, es decir, en qué medida las personas pueden usar dichos recursos. La dotación que se puede utilizar con el fin de conseguir alimentos es la tierra y el trabajo en el caso de los agricultores. Por otra parte, están las personas que necesitan adquirir la capacidad para comprar alimentos. Esto depende directamente de las oportunidades de empleo y de los salarios vigentes. Es necesario visualizar esta división dado que un gran número de personas puede perder su capacidad



de acceso a alimentos debido a problemas en la producción de bienes que no necesariamente son alimenticios. En este punto entra la tecnología que también determina las posibilidades de producción.

- La dotación de los individuos, o sea, la propiedad de recursos productivos. Como bien afirma Amartya Sen, la única dotación que tiene un buen porcentaje de personas es la fuerza de trabajo que puede ser acompañada con la calificación y la experiencia. La tierra constituye otro recurso productivo que tienen las personas.

Desde este enfoque se desprende que las causas de los problemas alimenticios se deben a la ausencia de derechos económicos y estos se asocian, en el caso de las personas que no producen alimentos o que no son dueños de los alimentos que producen, a la capacidad de comprar alimentos en el mercado el cual depende de sus ingresos, de los precios vigentes de los alimentos, y de los gastos que realicen en bienes necesarios que no sean alimenticios. Por otra parte, su capacidad para obtener alimentos está en función de las circunstancias económicas como el empleo y los salarios, en el caso de los asalariados; la producción de otros bienes y de sus precios, en el caso de los artesanos y los trabajadores de servicios etc.

Para los agricultores depende del nivel de autoconsumo, de los precios de sus productos en el mercado, del precio de otros alimentos necesarios para completar su adecuada nutrición y de los precios de otros bienes igualmente necesarios (Sen, 1989; 1995; 2000; 2000a).

Dado que los problemas nutricionales se asocian a la pérdida de derechos económicos, ésta está relacionada directamente con la participación del Estado. Esos problemas pueden ser prevenidos especialmente a través de la regeneración sistemática de un nivel mínimo de rentas y de derechos económicos por medio de políticas públicas y mecanismos de distribución de la riqueza que existen para proteger los derechos. Esto quiere decir, principalmente, a través de programas de lucha contra la pobreza y la creación o seguimiento del seguro de desempleo (Sen, 2000: 220). Pero si bien las políticas sociales en América Latina han tenido una lógica asistencial, que en ningún momento toma en cuenta la posibilidad de que los beneficiarios puedan salir de la situación en la que se encuentran, los problemas alimentarios constituyen la privación de las personas de la libertad más básica a sobrevivir. En ese sentido, la sociedad y el Estado tienen que garantizar, de cualquier forma, ese mínimo derecho básico de acceso a alimentos.





Cabe anotar que las libertades políticas expresadas en forma de sistemas democráticos contribuyen a salvaguardar la libertad económica y las libertades para sobrevivir. Así, hay como evitar los problemas nutricionales si el gobierno lo intenta y en democracia éste tiene los incentivos políticos para prevenirlos. Un ejemplo muy claro nos presenta Amartya Sen y Jean Dreze en su libro *Hunger and Public Action* (1989), en el cual analizan las hambrunas que han existido a lo largo de la historia y concluyen que en ningún país con sistema “verdaderamente democrático” ha existido este tipo de privación.

El bienestar de la población está directamente relacionado con las oportunidades de realización y expansión de las capacidades que tienen los diferentes individuos. Dichas oportunidades, a su vez, emergen en un contexto histórico particular. Son consecuencia de actores y prácticas concretas que surgen de un ordenamiento económico, político y social determinado. En las últimas décadas, los países de América Latina entraron en un proceso de liberalización de su economía, que más que ser un proceso interno, producto de un cambio histórico propio de los países, respondió a las presiones del sistema internacional de insertarse en el nuevo modelo de acumulación global, un modelo que ha repercutido severamente en las políticas sociales de la región y sobre la población en general.

Ese modelo se asienta en la flexibilidad del proceso laboral, de los mercados de trabajo, de los productos y patrones de consumo, en una reorganización espacial de la producción y en nuevas formas de regulación de las relaciones productivas. Está caracterizado por la emergencia de nuevos sectores productivos y nuevas formas de provisión de servicios financieros, así como del descubrimiento de nuevos mercados; además, por los intensos niveles de innovación tecnológica, organizacional y comercial de los que depende todo el proceso productivo. Asimismo, en este ciclo productivo los mercados transnacionales o globales tienen preponderancia sobre el mercado nacional. Este cambio de acumulación viene asociado al desmantelamiento del sector público y al abandono del Estado de sus funciones de promoción e integración social (Rodrik: 1999).

Así, se tiene que, como producto de estas transformaciones económicas globales, el Estado minimiza sus intervenciones y renuncia a sus anteriores facultades. Los flujos financieros y económicos globales fijan el contexto y emiten las pautas para el tipo de intervención de los Estados en el monitoreo que ejecuten de la economía nacional. En este proceso tendría mucho que ver el rol desempeñado por agencias económicas internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco



Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que controlan el desempeño de las políticas estatales con miras a sostener y profundizar la liberalización del comercio, la estabilidad de las variables macro-económicas, la austeridad del gasto público y el servicio de las deudas externas.

Por lo tanto, los estados se tornan “más efectivamente controlables en la economía global” y son presionados a este control externo “por medio de un nuevo vocabulario de globalización, interdependencia y competitividad” provenientes de ciertos actores. (Cox, 1994: 46) En otras palabras, la emergencia de un mercado financiero global diluye la rigurosidad de las fronteras convencionales y disminuye el rol del Estado en el control de las principales variables económicas de un país. De esta forma, las políticas nacionales destinadas al control y regulación del mercado han perdido su significación tradicional y son desbordadas por los movimientos regionales y globales. En este sentido, la liberalización ha conducido a crear una gran demanda de trabajadores calificados y ha puesto en dificultades a los trabajadores no calificados expulsándoles al desempleo o actividades informales o de cuenta propia.

La depresión macroeconómica en los últimos años ha hecho que estos factores compuestos por la desigualdad y

la pobreza tengan un pronunciado incremento. (Vos, 2000; Niek de Jong et al, 2000) Bajo esa perspectiva, las personas que trabajan en el sector informal así como aquel grupo de trabajadores no calificados serán tomadas en lo que resta del trabajo, igual que aquellos grupos que han sido expulsados del sistema económico como consecuencia de la liberalización de los mercados, aunque es pertinente señalar que esto se vincula también con cambios demográficos.

Hace dos siglos Malthus previó que ocurrirían terribles desastres como consecuencia del desequilibrio en la proporción entre el crecimiento geométrico de la población y el crecimiento aritmético de la producción alimenticia; sin embargo desde 1789, año en que publicó su ensayo, la población se ha multiplicado en aproximadamente seis veces y la producción y el consumo *per cápita* de alimentos son muchísimo mayores hoy que en tiempos de Malthus (Sen, 2000: 251). Esa tendencia no ha sido diferente en estas últimas décadas. La producción *per cápita* a nivel mundial es hoy un 18% mayor que hace 30 años (cfr. FAO, 1996). Sin embargo, dada la desigual en la distribución de ingresos y de consumo de alimentos, una oferta calórica que permite satisfacer apenas las necesidades alimenticias mínimas es claramente insuficiente para cubrir los requerimientos de los sectores de bajos ingresos.



Cabe evaluar si la oferta de alimentos ha sido estable a lo largo de la década ya que la precariedad del acceso, reflejada en la pérdida de derechos sociales y económicos, sería uno de los efectos de la inserción en el nuevo régimen de acumulación flexible a nivel global, en tanto que afecta, además, el rol regulador del Estado y las relaciones entre el mercado productivo, laboral y financiero.

En este nuevo orden mundial no se ha producido un cambio significativo en la división de trabajo a nivel internacional. Los beneficios del desarrollo no se han distribuido, manteniéndose o incluso ampliándose la "heterogeneidad estructural". (Ocampo, 2001) Bajo esa perspectiva, la ubicación que les corresponde a los países de América Latina en la jerarquía mundial todavía resulta importante. Son países cuya mano de obra no ha sido absorbida por el sector industrial sino por el sector informal y de servicios, sectores que han generado puestos de baja calidad y claramente en aumento exponencial.

Estas relaciones internacionales se han visto afectadas por la liberalización de la economía implantada durante la década de 1990. Eso produjo una mayor desigualdad entre los ingresos de los hogares presididos por jefes de hogar calificados y no calificados, y entre los ingresos de los

hogares presididos por jefes del sector moderno e informal. (Ocampo, 2001; Ganuza et al., 2000; Taylor et al., 2000) Esto se debe a que los trabajadores calificados, por las economías de escala existentes, se colocan en las empresas más grandes, que a su vez son las que hacen uso más intensivo de capital y/o mano de obra más calificada. Esto ha llevado a que los trabajadores calificados sean vistos como "costos fijos" en las empresas, en tanto que los no calificados han pasado a ser costos variables. (Castelle, 1997) Asimismo, la globalización acentúa la asimetría entre los factores que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales -el capital y la mano de obra más calificada- y aquellos que no pueden hacerlo -la mano de obra menos calificada y los recursos naturales. (Rodrik, 1999)

Como parte de estas relaciones de poder en el comercio internacional, los precios se han movido constantemente en contra de la producción primaria, afectando especialmente a América Latina. Esto se puede observar a través del análisis de precios entre sectores. En efecto, el sector agrícola (primario) es el que en promedio ha visto deteriorarse más sus términos de intercambio, situación que lo coloca dentro el grupo económico de los más marginados.

La desigualdad no puede ser explicada únicamente por la liberalización comercial. Existen factores sociales,



históricos, geográficos y demográficos que tienen un impacto directo en la distribución de la riqueza. El factor social más importante en la explicación de la desigualdad lo constituye la educación, asociada a la acumulación de experiencia, lo cual está relacionado también con el proceso de liberalización. Cabe añadir que esta variable constituye uno de los principales medios a través del cual se trasmite la desigualdad, inter-generacionalmente hablando.

Los padres con mayores niveles educativos tienden a tener hijos/as con mayores grados de escolaridad. Seguido a la variable mencionada encontramos que la jefatura del hogar (en peor situación las mujeres), seguido en importancia por *la edad, el ser un trabajador sin pago o informal* son los factores que más influyen en la transmisión de la desigualdad. Asimismo, las familias que viven en las zonas rurales son grupos sociales que han sido excluidos sistemáticamente a lo largo de la historia. Dichos grupos son poblaciones que, además de ser discriminados de los beneficios del desarrollo, constituyen familias con menos acceso a redes sociales y por tanto poseen menor capacidad de información, lo cual constituye un fuerte determinante de la movilidad social.

Siguiendo a Michael Spence (2001), estos grupos discriminados generan expectativas que no promueven su

ascenso social: al saber que a iguales condiciones sociales los ingresos (salario) van a ser menores que los grupos no discriminados, los grupos segregados tienen poco interés en procurar mejorar sus niveles educativos y sus capacidades. Esto genera un problema ético y moral que Amartya Sen advierte: “En situaciones de privación duradera las víctimas no siguen quejándose y lamentándose todo el tiempo y, muy a menudo, hacen grandes esfuerzos para gozar de los pequeños placeres a su alcance y reducir sus deseos personales a proporciones modestas o realistas. En esta situación de adversidad que las víctimas no pueden modificar por sí solas, la razón prudencial aconseja que concentren sus deseos en aquellas cosas limitadas que quizá pueden alcanzar, en vez de aspirar infructuosamente a lo que es inalcanzable.” (Sen, 1995)

A la situación descrita se añade que se ha producido un proceso de urbanización como consecuencia de las corrientes migratorias campo-ciudad. Este escenario, sumado a la limitada demanda de trabajo de puestos de calidad ha producido un empobrecimiento de los hogares que principalmente se han ubicado en las periferias urbanas.

Por otra parte, entre las variables demográficas que más afectan a la desigualdad están: el tamaño del hogar, el número de dependientes menores de 18 años y el número



de perceptores de ingresos. A su vez, esto está relacionado directamente con los niveles educativos y de pobreza: a mayor educación, menor nivel de pobreza y menor tamaño del hogar (menores niveles de fecundidad). Y, a mayor pobreza, menor número de perceptores de ingreso (principalmente debido a la menor participación laboral femenina).

Los factores de transmisión de la desigualdad son consecuencia de prácticas concretas realizadas por actores concretos. El nivel de exclusión-concentración no se debe a que toda la población se vio afectado por las diferentes crisis vividas en la década de 1990. Nos referimos a que la pobreza pudo aumentar pero sin que aumente la desigualdad.

En efecto, la inserción de los países en desarrollo en el nuevo ordenamiento del mundo tuvo un impacto directo en la forma de hacer política social. Esta política tiene como objetivo promover la estabilidad económica por medio del ajuste fiscal y la implantación de políticas de mercado. En este sentido, se enfrentó a severas restricciones fiscales, resolviendo esta situación a través de la “hiperfocalización” y la reducción del gasto social. Así, desde el punto de vista de la política social, la desigualdad se debió principalmente a

tres causas: 1) a los bajos recursos destinados a la inversión social; 2) a los recortes producidos en el segundo lustro de la década de 1990, dado que el principal objetivo de los gobiernos fue disminuir la carga fiscal, y 3) a la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales, que en ningún momento promovieron la movilidad social. El resultado fue que la política social no pudo revertir la concentración de la riqueza. La eficiencia de esta nueva política social tuvo poco impacto sobre la pobreza y el bienestar de la población (Vos et al., 2000): los beneficiarios en ningún momento tuvieron posibilidad de salir de la situación en la que se encontraban.

Sin embargo, la política social y su eficiencia es solamente uno de los eslabones que explica la desigual distribución. El proceso de concentración de la riqueza fue posible gracias a la existencia de un Estado predatorio, caracterizado por organizar sus instituciones en función de extraer recursos de la población, para transferirlos a élites privadas (Evans, citado por Montufar, 2001:16). La contradicción es clara: si bien, por un lado, se disminuía el presupuesto para el sector social y se focalizaba la acción estatal en disminuir el déficit fiscal, existía un apoyo sistemático hacia el sector privado, lo cual, por un lado, permitía la mayor concentración de la riqueza, y, además, el incremento del déficit fiscal.



Debemos recordar que, de acuerdo con las teorías clásicas y neo-clásicas que sustentan la nueva política social, la expansión fiscal es un incentivo negativo del crecimiento y de la estabilidad económica; además de ello, priva de recursos y posibilidades de desarrollo al sector empresarial, presiona al mercado financiero, aumenta los impuestos y constriñe los fondos para el financiamiento externo. Es por esas razones que el manejo del déficit fiscal es prioridad en las agendas de liberalización de la economía. Los problemas fiscales suelen ser vistos como consecuencia de excesos del sector público.

Ante esa problemática, el enfoque seniano arguye que una teoría de la justicia basada en la equidad ha de tratar profunda y directamente sobre las libertades reales de que gozan las distintas personas –personas que pueden obtener objetivos diversos- para llevar vidas diferentes que es posible que tengan razones para valorar. La libertad real de una persona para procurar sus fines depende de los fines que tenga y de su poder para convertir los bienes primarios en realizaciones de esos fines (Sen, 1997:110; Sen, 1992: 101-103; Sen, 2000:100).

Para tal efecto, Sen inicia su estudio con el concepto *endowments*.<sup>1</sup> Estas son las dotaciones, definidas como el conjunto de posesiones o propiedades iniciales con que cuenta una persona o familia, tales como su fuerza de trabajo, tierras, herramientas, bienes, dinero (Sen, 2000: 101; Sen, 2000: 10-12; Schuldt, 1997: 2-3). Dicha dotación, la persona o familia *puede* convertirla en *entitlement* (derecho de uso o dominio) o conjunto de canastas de mercado sobre las que tiene comando o derecho de uso, a través del autoconsumo o por un intercambio de las dotaciones iniciales con la naturaleza (*exchange production*), o con otras personas (*exchange entitlement*). Estos derechos de uso en las sociedades modernas están amparados por estructuras institucionales, como las jurídicas o han sido legitimadas socialmente. (Sen, 2000: 315; Schuldt, 1997: 3)

El dominio real sobre los bienes y servicios Sen, los vincula con la ampliación de las libertades reales. Sen concibe el modo de vida conseguido por una persona como una

---

1. Para facilitar el análisis se establece una secuencia lógica de conceptos que se condicionan mutuamente, lo cual no excluye que unos pueden encerrar o ser precondition de otros en el análisis teórico de Sen.



combinación de “realizaciones” o bien de “haceres y estares” (*doings and beings*), es decir, las cosas que uno consigue se produzcan en su vida (las actividades que uno logra realizar, pero también lo que uno consigue que acontezca) y a las cualidades de su modo de vida (el tipo de existencia que uno logra llevar). Así, Amartya Sen aboga por la ampliación del conjunto de capacidades, lo cual representa la libertad real de elección que una persona tiene entre los modos de vida alternativos que puede llevar. En este sentido, las reivindicaciones individuales se han de evaluar no por los recursos o bienes primarios que las personas poseen, sino por las libertades de las que gozan realmente para elegir entre los diferentes modos de vida valorados. (Sen, 1997: 113; Sen, 1992: 99)

De esta relación nace el vínculo sobre el desarrollo que se ha tratado de visualizar en esta líneas, al analizar los problemas nutricionales. Se trata del dominio real sobre el bien y la relación con la libertad real, entendida esta última como la capacidad que tiene la persona para conseguir las varias combinaciones alternativas de realizaciones, o de “haceres y estares” (Sen, 1997: 113). Aquí radica quizá la principal diferencia que Sen trata de colocar en contraposición a otras visiones sobre la justicia, especialmente debatiendo con la posición rawlsiana sobre ésta.

La crítica realizada por Sen a la posición de Rawls “se refiere específicamente a la tensión entre la concentración de Rawls en los bienes primarios y su preocupación por las libertades de que disfrutamos para procurar nuestros fines”. (Sen, 1992: 102) Rawls otorga una prioridad absoluta al principio de la libertad sobre otros principio de justicia; libertad sobre la posesión de bienes primarios.<sup>2</sup> A la hora de hacer comparaciones interpersonales, Rawls al igual que Dworkin (autor que analiza los bienes primarios como recursos) buscan responder a la pregunta “¿igualdad de qué?” en términos de medios y no en términos de lo que las personas pueden conseguir con esos medios. Este enfoque ha dado paso a que -muchas de las veces- el desarrollo sea evaluado solo a partir de sus cantidades, como es el caso de analizarlo en virtud de la producción, o los problemas alimenticios en función de la cantidad de alimentos.

---

2. Los bienes primarios son “cosas que los ciudadanos necesitan en tanto que personas libres e iguales”, y las reivindicaciones de esos bienes son tenidas por “reivindicaciones apropiadas”. Los bienes primarios son “cosas que todos los hombres racionales se suponen que quieren, e incluye “renta y riqueza”, “las libertades básicas”, “libertad de circulación y de elección de ocupación. Los poderes y prerrogativas de los puestos y posiciones de responsabilidad” y “las bases sociales del respeto por uno mismo”. (Rawls, citado en Sen, 1997: 113, Sen 1992: 97).





No se pretende discutir aquí extensamente el debate entre Sen y Rawls sobre la justicia.<sup>3</sup> Sin embargo, hay que visualizar ciertos puntos de vista en el pensamiento seniano que justifiquen la entrada teórica en este tema. Una de las preguntas claves en el argumento de Sen en contra de Rawls, al analizar el concepto de libertad, es si ¿es suficiente con que nos centremos en los *medios* para la libertad en lugar de la *amplitud* de la libertad que realmente tiene la persona?

Sen afirma que la igualdad de libertades para alcanzar nuestros fines no puede nacer meramente de la *igualdad en la distribución de bienes primarios*. Es necesario analizar las variaciones interpersonales en la *transformación* de capacidades para procurar nuestros fines y objetivos de los bienes primarios y recursos dados, que “podrían variar de una persona a otra la transformación de estos bienes elementales y de estos recursos, en libertades de elección entre combinaciones de funcionamientos alternativos y de otros logros. La igualdad de bienes elementales o recursos poseídos puede ir unida a serias desigualdades en las libertades realmente disfrutadas por distintas personas.” (Sen, 1997: 97)

---

3. Para un análisis detallado confrontar: Sen, *Equality of What?*; Justicia: Medios contra Libertades; Desarrollo y Libertad, y, Rawls, *The Priority of Right and Ideas of the Good; Reply to Sen*.

En la valoración de la justicia basada en las capacidades, las demandas individuales no tienen que valorarse únicamente en función de los recursos o de los bienes elementales que las personas poseen, sino por medio de las libertades de que realmente disfrutan los individuos para elegir las vidas que tienen razones personales para valorar. Sen trata de distinguir dos puntos básicos entre la capacidad que representa la libertad realmente disfrutada y, por otro lado, tanto los bienes elementales y otros recursos, como los logros, incluidas combinaciones de funciones realmente disfrutadas y otros resultados alcanzados. (Sen, 1997: 97)

Pongamos algunos ejemplos que ponen de manifiesto la importancia de este enfoque al evaluar el desarrollo. Un indígena que tiene iguales o incluso superiores ingresos que un no indígena, tiene una mayor prevalencia de desnutrición crónica infantil, debido a su condición de indígena. Bajo esta perspectiva, una persona puede tener mayores ingresos, pero menos libertad para llevar una existencia bien alimentada debido a sus condiciones sociales. Existen ciertas características tales como la edad, el sexo, la propensión a enfermedades, el acceso a servicios sociales, los niveles educativos etc., que les dificulta la transformación de los bienes primarios en capacidades básicas. En suma, *ni los bienes primarios, ni los recursos en el sentido más amplio,*





*pueden representar capacidades de que una persona disfruta realmente.* (Sen, 1992: 98)

Otro ejemplo podría ser el caso de aquellas personas anoréxicas, bulímicas o simplemente aquellas personas que tienen la capacidad de estar bien alimentados y están ante problemas nutricionales (o aquellos hogares con mayor nivel de alimentación, como es el caso de familias que tienen una adecuación calórica mayor al 190% o consumen más de 50 alimentos cada quincena y, sin embargo, tienen una alta prevalencia de desnutrición crónica en sus hijos/as). Nos referimos a que, una persona puede tener la misma capacidad que otra y elegir una cesta distinta de función de sus metas personales. Más aún, afirma Sen, dos personas con las mismas capacidades reales e incluso con las mismas metas pueden terminar con resultados distintos debido a diferencias en las estrategias o tácticas que siguen respectivamente en el uso de sus libertades. (Sen, 1992: 98)

Es necesario recordar que la obtención del bienestar alcanzado no es independiente del proceso a través del cual alcanzamos diversos funcionamientos y del papel que desempeñan nuestras propias decisiones en esas selecciones. Este es el caso cuando *el proceso por los que se genera los resultados* tiene importancia en sí mismo.

Recordemos un ejemplo presentado por Sen: “el ayuno como funcionamiento no es simplemente pasar hambre; es elegir pasar hambre cuando uno tiene otras opciones”. (Sen, 1992: 66) Desde la perspectiva seniana, entonces, se trata de analizar la igualdad de *medios (bienes primarios o recursos) como el proceso* para alcanzar ciertos *resultados*.

Todo lo dicho hace referencia a la necesidad de tener un método de evaluación del desarrollo ya que existen muchos defensores que se han mostrado escépticos sobre la idea de que sea posible conseguir un *progreso social razonado*. El primer punto que se suele presentar en contra de lo mencionado es el proveniente del conocido “teorema de la imposibilidad” de Kenneth Arrow, el cual cuestiona la posibilidad de realizar elecciones sociales racionales dada la heterogeneidad de las preferencias y de los valores que tienen los diferentes individuos. La réplica de Sen frente a este postulado es que la cuestión no es la posibilidad de realizar elecciones sociales racionales sino la utilización de una buena base de información para realizar valoraciones sociales y tomar decisiones sociales. Incluso la insistencia en que las valoraciones sobre la justicia de todas y cada una de las elecciones posibles han de ser completas es enemiga de la acción social práctica, además de reflejar una mala interpretación de la naturaleza de la justicia, nos afirma este



autor. Un ejemplo extremo podría ser que para ponernos de acuerdo que una muerte por causas nutricionales evitable es injusta, no es necesario ser capaz de averiguar con exactitud la distribución más justa entre todos los ciudadanos.

Como bien afirma Sen, para reconocer que las privaciones evitables, como el hambre, la innecesaria morbilidad, la mortalidad prematura, la miseria absoluta, la falta de atención que sufren los niños/as, la subyugación de las mujeres o indígenas etc., son claras injusticias, no es necesario aguardar a obtener una ordenación completa de las elecciones que haga diferenciaciones más sutiles y entrañe una infelicidad insignificante. (Sen: 2000: 305)

El segundo argumento “escéptico” en contra de la viabilidad para realizar valoraciones sociales y tomar decisiones sociales hace referencia a la abrumadora importancia de los efectos “inintencionados”. Aquí el autor en mención se refiere a la necesidad de prever las consecuencias *inintencionadas pero predecibles* (Sen: 2000: 305). No se refiere a que no debe haber ningún efecto inintencionado, sino sólo que los intentos razonados de introducir cambios sociales nos ayuden en las circunstancias relevantes a conseguir mejores resultados. Muchos teóricos como Hayek se basan en la famosa “mano invisible” de Smith (que nadie la ha

visto y nadie sabe cómo es) para analizar la importancia de los efectos no inintencionados. Recordemos que esta, la mano invisible, promueve un fin que no estaba en las intenciones de los actores; sin embargo, una consecuencia inintencionada no tiene porqué ser impredecible. De hecho, en el mercado -para seguir el mismo eje de análisis- la confianza de cada una de las partes en que continúen esas relaciones de mercado, se basa en que específicamente se hagan esas predicciones o en que se presupongan de manera implícita.

Las evidencias empíricas muestran que los fracasos no se deben a que sea imposible comprender las causas, sino a que nos aferremos a una visión parcial y nos negamos a intentar predecir los efectos no intencionados de una acción determinada. Obviamente existen otros factores que juegan en la decisión de los potenciales beneficiarios de pesar si el beneficio es mayor al costo. Aquí solamente hemos puesto una de las aristas que podría explicar que el no predecir ciertas acciones puede traer efectos inintencionados negativos. Este punto nos indica cuán importante es estudiar los efectos intencionados, y sería un error pensar que la importancia de los efectos inintencionados mina la necesidad de evaluar racionalmente todos los efectos, los inintencionados y los intencionados. (Sen: 2000: 313)



El tercer argumento está vinculado con las motivaciones. El supuesto implícito radica en que los seres humanos son egocéntricos e interesados y que dadas estas características casi “naturales”, el único sistema que puede funcionar eficazmente es la economía de mercado capitalista. El sistema económico capitalista no ha funcionado sólo por la conducta interesada de sus individuos, sino también por un complejo y sofisticado sistema de valores, tales como la formalidad, la confianza, la honradez. No debemos tragarnos el “sentimiento altruista” del supuesto de que todo el mundo es profundamente moral, que actúa movido por unos valores, ni tampoco sustituirlo por el denominado “sentimentalismo egoísta”. Todo sistema económico exige una conducta ética, y el capitalismo no es una excepción. Así, para analizar cuestiones relacionadas con la eficiencia y la equidad es de capital importancia el papel de los valores. Este punto tiene relevancia dentro de las políticas dado que debe ser objetivo de los poderes públicos no solo intentar poner en práctica las prioridades que se deriven de los valores y las afirmaciones sociales, sino también facilitar y garantizar el debate público que permitan a los individuos ser ciudadanos participativos. (Sen, 2000: 335-7)

En suma, lo que se ha tratado de poner en discusión son las cuestiones relacionadas con la evaluación y la eficacia

del desarrollo, argumentando que sí es posible realizar valoraciones y decisiones sociales. El éxito de una sociedad ha de evaluarse en función de dos aspectos: 1) las libertades fundamentales de que disfrutan sus miembros, es decir, en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar y, en este sentido, hay que analizar a los individuos de acuerdo a *los objetivos alcanzados*, así como también de acuerdo a la libertad que realmente tienen *para llegar a alcanzarlos*, y 2) la libertad no solo debe ser la base de la evaluación del éxito y del fracaso, sino también un determinante de la iniciativa individual y de la eficacia social; el aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, temas que son fundamentales para el proceso de desarrollo. (Sen 2000: p 35)

Así, lo que he intentado en estas líneas de análisis es recordar que el bienestar de una persona depende de las metas alcanzadas, las oportunidades y de cómo ha surgido ese estilo de vida (procesos). Dicha situación no es producto del azar, sino que está asociada a prácticas institucionales concretas que han permitido la reproducción sistemática, de la privación de las libertades (uno de las privaciones básicas: el estar bien alimentado).



De igual manera, he tratado de establecer toda una cadena de acciones, desde las dotaciones, pasando por los derechos de uso y dominación de los bienes, hasta llegar a las capacidades y realizaciones, a fin de visualizar que la exclusión social no es producto de unas “manos invisibles” que actúa en la sociedad. Específicamente, para analizar los problemas nutricionales hay que comprender las conexiones económicas, políticas y sociales que están relacionadas con toda una variedad de actividades e instituciones. En este sentido, realicé un acercamiento para analizar los problemas de la desigualdad en función de las interconexiones existentes entre oportunidades económicas, libertades políticas, servicios sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora. Interesó recordar que “cuando un cierto patrón de desarrollo económico elimina o erosiona las garantías sociales a las libertades sustantivas de la mayoría de la población el examen de las libertades y de los procesos decisionales tienen que considerar esas dinámicas como efectos intrínsecos a las instituciones económicas, políticas y sociales vigentes y no como patologías que podrían explicarse en términos más o menos formales”. (Andrade, 2001: 109)

La motivación de este enfoque sobre la desigualdad está reflejada en la frase de Karl Marx, de acuerdo a la cual

lo que necesitamos es “reemplazar la dominación de las circunstancias y el azar sobre los individuos por la prevalencia de los individuos sobre el azar y las circunstancias”, para llevar una vida digna de ser vivida plenamente (Marx citado en Shuldt, 1998: 4). *Lo primero el deber de ser humano y de último el ser humano.*

### Referencias bibliográficas

- Castelle, Manuel, (1997). Fin de milenio. La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Alianza Editorial, Madrid.
- Casas, J. (1990) “Estudio Introductorio” en Nueva Economía del Bienestar. Universidad de Valencia.
- Cox, Robert (1994). Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy. (mimeo)
- FAO (1996). 24ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Roma: FAO en [www.fao.org](http://www.fao.org).
- FAO (2000). La alimentación y la agricultura en el mundo: enseñanzas de los cincuenta últimos años. Roma, FAO.
- Ganuza, Barros y Vos (2001). Efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad (mimeo).



- Harvey, David (1990). The condition of Posmodernity. An inquiry into the origins of cultural change. Cambridge, Blackwell.
- Izurieta, Alejandro (2000). Crowding-out or Bailing-out. Fiscal Deficits and Private Wealth in Ecuador, 1971-99. La Haya, Países Bajos: Institute of Social Studies.
- Martínez, Luciano (comp., 2000). Estudios Rurales, FLACSO-ILDIS (FLACSO).
- Montufar, César (2001). "Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado Interpretación política de la coyuntura 1998-2000", en Revista Íconos No 10 (FLACSO).
- Ocampo, A. (1998). Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América latina, CEPAL. Presentado en la I Conferencia de las Américas convocada por la Organización de Estados Americanos. Washington. Marzo 6 de 1998.
- Ocampo, José Antonio (2001). Raul Prebisch y la Agenda del Desarrollo en los albores del siglo XXI. Documento presentado en el seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", organizado por la CEPAL para conmemorar el centenario de nacimiento de Raúl Prebisch. (Santiago: CEPAL)
- Prebisch, Raúl (1999). "La industrialización de América Latina", en López Segrera, Francisco (comp.) El pensamiento social latinoamericano en el siglo XX Tomo I. (Caracas: Unesco)
- Ravallion, Martin (1998). Pverty Lines ion Theory and Practiceo Worl Bank, LSMS. Working Paper No 133.
- Rawls, J. (2001). "The Priority of Right and Ideas of the Good" (mimeo).
- Rawls, J. (2002). "Reply to Sen" (mimeo).
- Rodrik, Dani (1999). The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openess Work, Policy Essay No. 24, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- Sen, Amartya y Dreze, Jean. (1989). Hunger and Public Action (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya. (1995) "Ingredients of famine analysis: Availability and entitlements", 1981 publicado en Quarterly Journal of Economics, 1995 y reproducido en Nueva Economía del Bienestar, 1995 .
- Sen, Amartya (2000). Desarrollo y libertad (Plantea: Barcelona).
- Sen, Amartya (1995). Nuevo examen de la desigualdad. (Madrid: Alianza Editorial).
- Sen, Amartya (1981). Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford: Clarendon Press, 1981; New York: O.t.P
- Sen, Amartya (1992). Nuevo examen de la desigualdad. (Madrid: Alianza Editorial). .



- Sen, Amartya (1988). "The Concept of Development", en: Hollis Chenery y T.N. Srinivasan, eds., Handbook of Development Economics, Vol. I.
- Sen Amartya (1992). Inequality Reexamined. Cambridge, mass., Harvard University Press
- Sen, Amartya (2000). Social Exclusion: concept, application and scrutiny (Philippines: ADB).
- Shuldt, Jurgen (1997). "Capacidades y Derechos" en Neoliberalismo y desarrollo humano -Desafíos del presente y del futuro- (Lima Instituto de Ética y Desarrollo Antonio Ruiz de Monto).
- Spence, Michael (2001). "The 2001 Bank of Sweden Prize" in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel <http://www.nobel.se/economics/laureates/2001/public-sv.html>.
- Taylor y Rob Vos (2000). Liberalización de la Balanza de Pagos en América Latina: Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza. New School University y Institute of Social Studies, New York-Haya.
- Vilas, Carlos M. (1998). "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo" en Desarrollo Económico. N° 144. Vol. 36 Enero-Marzo.



# Plaguicidas agrícolas peligrosos utilizados en Guatemala

## III Parte

Luis Alfonso Leal Monterroso  
Área Innovación Científico y Tecnológica IPNUSAC

### Resumen

Los plaguicidas químicos producen en el ser humano intoxicaciones agudas y crónicas dando lugar a otras enfermedades mortales, no solo a quienes los aplican o de cualquier forma están en contacto directo con estos, sino también a la población que vive cerca de las plantaciones tratadas, quienes los respiran o ingieren por medio del agua o frutos comestibles contaminados, situación que afecta directamente a los niños. Contaminan y producen alteraciones en los recursos naturales, afectando irreversiblemente los corredores biológicos; asimismo, las plagas se inmunizan, requiriéndose la aplicación de dosis mayores en períodos más cortos o simplemente se utilizan otros plaguicidas que generalmente son más peligrosos.

Hay leyes nacionales y tratados internacionales para el control de estas sustancias químicas peligrosas, pero nuestras autoridades no asumen el compromiso de aplicarlas, demostrando falta de conciencia social y ambiental y de voluntad política. Ante la indiferencia de parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el daño a las personas y el ecocidio continúan.

Las empresas transnacionales que producen, trasladan, promocionan y venden al por mayor los plaguicidas químicos, faltan a la ética empresarial promoviendo los beneficios del uso de productos altamente tóxicos, sin informar de sus efectos secundarios negativos; los centros de servicio agropecuario que hay en todo el territorio nacional los venden sin ningún escrúpulo técnico, recomendando altas dosis y frecuencias de aplicación muy cortas, y los agricultores que los compran o que solamente los aplican, en su mayoría campesinos, lo hacen como el promotor del agro servicio o el caporal de campo les indicó, sin ninguna precaución para su protección personal y contaminando las aguas superficiales, que, consecuentemente, también contaminan los mantos acuíferos subterráneos.

### Palabras claves:

Plaguicidas, contaminación, legislación, convenios internacionales, daños ecológicos, salud, agricultura



## Dangerous agricultural pesticides used in Guatemala III part

### Summary

Chemical pesticides produce acute and chronicle intoxications in the human being causing other mortal diseases not only to the ones who apply it or are in direct contact with it but also to the population that lives near treated crops, whoever breathes it or drinks it or eats it in contaminated fruits. This situation affects children directly. Pesticides contaminate and produce alterations in natural resources, affecting biological corridors. Plagues are immunized with the application of higher doses in shorter periods or simply other pesticides which are usually more hazardous are used.

There are national laws and international treaties for the regulation of these hazardous chemical substances, but our authorities do not assume the compromise of applying them. They demonstrate a lack of social and environmental consciousness and political determination. The indifference of the Ministry of Public Health and Social Assistance, Ministry of Agriculture, Animal Husbandry and Food, Ministry of Environment and Natural Resources has caused continuous damage to people and to the ecosystem.

Transnational companies that produce, transport, promote and wholesale chemical pesticides do not comply with business ethics promoting benefits of the use of extremely hazardous products. They do not inform about the negative side effects and farming services centers in all the national territory are selling them with no technical hesitation they even recommend high doses and frequent applications in short periods of time. Farmers who buy these products or apply them are mostly peasants and they do these following orders from the agricultural service or herdsman with no precaution for their personal protection and contaminating superficial waters that later contaminate groundwater.

### Key words

pesticides, contamination, legislation, international agreements, ecological damage, health, agriculture.





## Introducción

Este es el tercer artículo relacionado con el daño que las aplicaciones en campos de cultivos agrícolas producen los plaguicidas químicos. En el primero se dio una alerta general dirigida a las autoridades que tienen a su cargo el bienestar de la salud de los guatemaltecos, a las autoridades que deben regular su uso, a las autoridades que deben velar por la protección y mejoramiento de los recursos naturales, y a la población en general, sobre la inconveniencia de utilizarlos indiscriminadamente, sin ninguna dirección técnica. En el segundo, se abordó el impacto negativo que estos causan al medio ambiente y, específicamente, a los recursos naturales pues dejan una huella indeleble de enfermedad y muerte en los corredores biológicos y daño a la población.

En este tercer artículo se dan a conocer, como ejemplo, cuáles son los plaguicidas más peligrosos y los daños directos que causan a los humanos y al ambiente.

Para demostrar que si se podrían controlar estos productos, es necesario indicar que en Guatemala hay suficiente materia legal para abordar el compromiso de regular sus aplicaciones en campo, reforzada por la ratificación de convenios internacionales.

El Instituto de Análisis de los Problemas Nacionales (IPNUSAC) a través de la Dirección General de Investigación (DIGI), promoverá un estudio para la elaboración de una iniciativa de Ley actualizada para regular el uso de plaguicidas agrícolas en aplicaciones de campo, la que servirá como base para ser analizada y discutida prolijamente con la participación de los actores involucrados del sector oficial, privado, académico y campesinado, para



lograr un documento que soporte el debate parlamentario y sus prescripciones sean eficientes, eficaces y sostenibles.

## Legislación nacional y tratados internacionales relativos a plaguicidas

A continuación se presentan las leyes nacionales y convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala, que tienen relación directa con la salud de los guatemaltecos y el bienestar del medio ambiente, relacionados al control en campo de plagas y enfermedades agrícolas con plaguicidas químicos.

### • Leyes nacionales: Constitución Política de la República de Guatemala

Artículo 1. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Artículo 3. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

Artículo 93. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.

Artículo 94. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes; desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

Artículo 97. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

Artículo 119. ... c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los



recursos naturales en forma eficiente;... (Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

### Decreto Legislativo número 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo

Artículo 22. Los ministros tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, y son responsables de sus actos de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes...

Artículo 23. Los ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada ministerio...

Artículo 27. Atribuciones generales de los ministros. Además de las que asigna la Constitución Política de la República y otras leyes, los ministros tienen las siguientes atribuciones: a) Cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia... c) Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector,... m) Dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho

de los asuntos de su ramo, conforme la ley.

Artículo 29. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación le corresponde atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, esta última en lo que le atañe, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional...

Artículo 29 Bis. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales le corresponde formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural...

Artículo 39. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico



relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente; a la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud y a velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud. (Congreso de la República de Guatemala, 1997 B).

### Decreto Legislativo número 90-97. Código de Salud

Artículo 4. Obligación del Estado. El Estado, en cumplimiento de su obligación de velar por la salud de los habitantes y manteniendo los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad, desarrollará a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social...

Artículo 68. Ambientes saludables. El Ministerio de Salud, en colaboración con el Ministerio de Ambiente y Recursos

Naturales, las municipalidades y la comunidad organizada, promoverán un ambiente saludable que favorezca el desarrollo pleno de los individuos, familias y comunidades.

Artículo 69. Límites de exposición y de calidad ambiental. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales establecerán los límites de exposición y de calidad ambiental permisibles a contaminantes ambientales, sean éstos de naturaleza química, física o biológica...

Artículo 70. Vigilancia de la calidad ambiental. El Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, las municipalidades y la comunidad organizada, establecerán un sistema de vigilancia de la calidad ambiental sustentado en los límites permisibles de exposición. (Congreso de la República de Guatemala, 1997 A).

### Acuerdo Gubernativo número 115-99. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Artículo 2. Funciones y responsabilidades sustantivas del Ministerio de Salud. El Ministerio de Salud, de acuerdo a la ley, tiene a su cargo la rectoría del Sector Salud, así como la administración de los recursos financieros que el Estado



asigna para brindar la atención integral de la salud a la población, aplicando para el efecto los principios de eficacia, eficiencia, equidad, solidaridad y subsidiaridad (Gobierno de Guatemala, 1999 A).

### Decreto Legislativo número 36-98. Ley de Sanidad Vegetal y Animal

Artículo 1. La presente ley tiene como objetivo velar por la protección y sanidad de los vegetales, animales, especies forestales e hidrobiológicas. La preservación de sus productos y subproductos no procesados, contra la acción perjudicial de las plagas y enfermedades de importancia económica y cuarentenaria, sin perjuicio para la salud humana y el ambiente.

Artículo 2. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional, incluyendo la zona económica exclusiva y tiene por objeto fijar las bases para la prevención, el diagnóstico, control y erradicación de las enfermedades y plagas de los animales, vegetales, especies forestales e hidrobiológicas. Sus disposiciones son de orden público y de interés social.

Artículo 3. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y

Alimentación, denominado en adelante MAGA, es la entidad responsable para la aplicación de la presente ley y sus reglamentos. Para el efecto, establecerá, mediante acuerdo gubernativo, la estructura técnica y administrativa que se requiera.

Artículo 6. Para los propósitos de la presente ley, el MAGA desarrollará las funciones siguientes: a) Elaborar los reglamentos y las normas que hagan operativa la presente ley... f) Regular el uso, manejo, fabricación, almacenaje, comercialización, registro, importación, calidad y residuos de las sustancias químicas, químico farmacéuticas, biológicas y afines, para uso específico en actividades agrícolas, pecuarias, forestales e hidrobiológicas...

Artículo 14. Corresponde al MAGA ejecutar y coordinar acciones para el establecimiento, aplicación de normas y procedimientos, control de insumos para uso agrícola, registro, supervisión y control de los establecimientos que los importen, produzcan, formulen, distribuyan o expendan, de conformidad con lo que establece el Código de Salud y el reglamento de esta ley...

Artículo 31. Las empresas que funcionan en el país, que se dediquen a la importación, formulación, producción,



transformación, envase, reenvase, almacenamiento, expendio y distribución de pesticidas... deberán contratar los servicios de un profesional en el ejercicio liberal de la profesión, colegiado activo, ingeniero agrónomo, médico veterinario, zootecnista, o profesional universitario especializado en la rama hidrobiológica.

Artículo 32. El regente será responsable técnico, de que las sustancias químicas biológicas o afines, que se envasen, reenvasen, empaquen, reempaquen, importen, fabriquen, formulen, distribuyan, mezclen, almacenen y vendan, estén debidamente registradas y se ajusten a todas las disposiciones de esta ley y sus reglamentos. (Congreso de la República de Guatemala, 1998)

### Acuerdo Gubernativo número 745-99. Reglamento de la Ley de Sanidad Vegetal y Animal

Artículo 1. El objeto del presente reglamento es desarrollar las disposiciones contenidas en la Ley de Sanidad Vegetal y Animal.

Artículo 2. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, para la aplicación de la Ley de Sanidad Vegetal y Animal y sus reglamentos, hará uso de la estructura

técnica y administrativa, establecida en el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, a través de la Unidad de Normas y Regulaciones, quien coordinará acciones con otras unidades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y organismos o instituciones nacionales e internacionales.

Artículo 56. Las empresas que se dedican a la fabricación, producción, maquila, formulación, envase, reenvase, empaque, reempaque, almacenaje, transporte, comercialización y expendios de insumos para uso agrícola y animal deben cumplir con lo estipulado en el presente reglamento.

Artículo 61. El MAGA podrá prohibir o restringir los insumos para uso agrícola y animal, basados en evidencias técnicas y científicas, que representen peligro para la salud humana, animal, sanidad vegetal y ambiente. (Gobierno de Guatemala, 1999 B)

### Decreto Legislativo número 68-86. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

Artículo 1. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social,



económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente.

Artículo 2. La aplicación de esta ley y de sus reglamentos compete al Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, cuyas funciones establece la Ley del Organismo Ejecutivo.

Artículo 11. La presente ley tiene por objeto velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente, para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país (Congreso de la República de Guatemala, 1986). Acuerdo Gubernativo número 186-2001. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

Artículo 2. Denominación y naturaleza. Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales,... conforme a la ley le corresponde:... b) Cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales, y tutelar el derecho humano a un ambiente

saludable y ecológicamente equilibrado (Gobierno de Guatemala, 2001).

### Decreto Legislativo número 43-74. Ley Reguladora sobre Importación, Elaboración, Almacenamiento, Transporte, Venta y Uso de Pesticidas

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular la importación, elaboración, almacenamiento, transporte, venta y uso de pesticidas en salud pública, agricultura y ganadería, autorizando a los Ministerios de Agricultura y de Salud Pública y Asistencia Social, Economía y Trabajo, para establecer las normas que permitan su aplicación así como el imponer las sanciones a quienes infrinjan estas disposiciones (Congreso de la República de Guatemala, 1974).

#### • Convenios Internacionales:

El daño que han recibido las personas y los ecosistemas de todo el mundo, por el uso de plaguicidas formulados con sustancias químicas cuyos efectos no han sido investigados suficientemente, ha obligado a organismos internacionales a promover convenios entre las naciones para normar y establecer tiempos para regular el movimiento transfronterizo, la eliminación de sustancias tóxicas y proponer y verificar su





uso adecuado.

Guatemala ha firmado y ratificado tratados internacionales en materia de salud humana y protección y mejoramiento del medio ambiente, en relación con la utilización de plaguicidas químicos agrícolas, de los que a continuación se presentan tres de los más importantes, aunque existen muchos más.

### Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos

Fue firmado en Basilea, Suiza, en 1989 y entró en vigor en 1992. Dentro de sus objetivos considera el control de los movimientos transfronterizos de desechos químicos peligrosos y la prevención del tráfico ilícito, minimizar la generación de estos desechos y que se haga manejo ambientalmente adecuado de los mismos (PNUMA, 1989).

### Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP)

Fue firmado en Estocolmo, Noruega, en 2001 y entró en vigor en 2004. Los criterios tomados en cuenta para su elaboración fueron: toxicidad, bioacumulación, persistencia, potencial de transporte a largas distancias y efectos adversos, centrandose su atención en la "Docena Sucia", que son ocho

insecticidas, un producto para uso industrial y otros tres compuestos, para promover la eliminación de sus descargas al medio ambiente (PNUMA, 2001).

### Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo, aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional

Se aprobó en la conferencia de plenipotenciarios celebrada en Rotterdam, Holanda, en 1998 y entró en vigor en 2004. Guatemala lo ratificó en 2009 mediante Decreto Legislativo número 33-2009 y entró en vigor en 2010. Su objetivo principal es

promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos, con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las partes (PNUMA, 1998).





## Los plaguicidas más dañinos

Debido a la expansión en el uso de plaguicidas agrícolas en el siglo pasado, utilizados para incrementar la producción, se empezaron a evidenciar los daños ecológicos que estaban causando; asimismo, se estaban poniendo de manifiesto los daños a la salud humana.

Organizaciones y personas comenzaron a luchar contra el abuso del uso de los plaguicidas y por conocer científicamente la verdad acerca de estos, lucha que continúa hasta la fecha pero que ha tenido importantes logros.

Ocupando el primer lugar como plaguicidas altamente peligrosos para la salud humana y el medio ambiente hay doce productos denunciados por el Convenio de Estocolmo, denominados la Docena Sucia.

Son ellos los siguientes: Aldrín, Dieldrín, Endrín, Clordano, Heptacloro, Hexaclorobenceno, Mirex, Toxafeno, DDT, PCB, Dioxinas y Furanos, que son contaminantes orgánicos persistentes. Dentro de la Docena Sucia se encuentran ocho insecticidas agrícolas que han sido profusamente utilizados, principalmente en países subdesarrollados, entre los que se

incluye Guatemala. (PNUMA, 2001).

Desde 1985 la Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina inició la Campaña contra la Docena Sucia, cuya finalidad es:

- a) Considerar la salud humana y la calidad del medio ambiente, como factores más importantes que el uso y comercialización de los plaguicidas;
- b) Acabar con uso de los plaguicidas de la Docena Sucia, en los países en donde no existan condiciones apropiadas que protejan al ser humano;
- c) Hacer llegar toda la información técnica necesaria sobre la salud y la seguridad de las personas, y
- d) Apoyar la investigación y el uso de otros métodos de control de plagas que reduzcan al mínimo o eliminar el uso de los plaguicidas" (RAP-AL, 2011).

Esta lista inicial de plaguicidas peligrosos ha venido siendo objeto de cambios, agregándose otros, que por su composición química causan efectos negativos en la salud humana y en el ambiente.

Los plaguicidas de mayor uso en Guatemala, según registros de importación, son: 2,4-D, Atrazina, Mancozeb, Paraquat,



Aldicarb y Terbufós.

Los plaguicidas que están más relacionados con problemas de intoxicación aguda y daños para el ambiente son: Metil paratión, Paraquat, Tamarón, Endosulfán y Atrazin.

El pesticida organofosforado Metamidofos, tiene clasificación toxicológica de altamente peligroso, sin embargo, en Guatemala, como en muchos países subdesarrollados aún se sigue utilizando.

También es necesario informar que arriba del 70% de los productos frescos vendidos en los mercados de la ciudad de Guatemala, se encuentran contaminados con plaguicidas organofosforados, considerados altamente peligrosos (Solano, 2010).

En la actualidad, por la internacionalización de la agricultura y para garantizar la inocuidad de los productos de exportación, es necesaria la certificación de las plantaciones; certificación en la que se toma en cuenta el cumplimiento de estrictas normas de seguridad bioética respecto al uso de plaguicidas químicos. Así,

el Criterio 8 de la Red de Agricultura Sostenible -RAS- provee una lista completa de plaguicidas actualmente

prohibidos o por eliminarse progresivamente en fincas certificadas, indicando que no se permite el uso de las siguientes sustancias químicas o biológicas en fincas certificadas:

- Sustancias biológicas u orgánicas no registradas legalmente en el país para uso comercial.
- b. Agroquímicos que no estén registrados legalmente en el país.
- c. Agroquímicos mencionados en la lista de plaguicidas prohibidos y severamente restringidos en los Estados Unidos de América por la Agencia de Protección Ambiental (EPA) y plaguicidas prohibidos y severamente restringidos por la Unión Europea.
- d. Sustancias que han sido prohibidas mundialmente bajo el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (POP).
- e. Sustancias incluidas en el Anexo III del Convenio de Rotterdam por el programa de Consentimiento Fundamentado Previo (PIC), en relación con prohibiciones nacionales o restricciones severas por razones ambientales o de salud documentadas en por lo menos dos regiones del mundo.
- f. Todas las sustancias del listado de la Docena Sucia de la Red de Acción de Plaguicidas (Red de



Agricultura Sostenible, 2013). La argumentación legal, científica, técnica y moral para eliminar el uso de plaguicidas químicos en aplicaciones de campo es interminable y, al respecto, existe abundante bibliografía.

Lamentablemente, alrededor de esta industria se mueven grandes intereses económicos que han venido obstaculizando la eliminación de los plaguicidas más tóxicos, o por lo menos retrasando esta decisión.

Debería ser suficiente tomar en consideración la clasificación toxicológica de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para identificar la peligrosidad de los plaguicidas. Si bien la OMS solo mide la toxicidad aguda, da una alerta importante para su uso y debería ser el Estado quien continúe la investigación del producto, para garantizar que detrás de una etiqueta de inocuidad no se esconden efectos potenciales dañinos a largo plazo.

**Tabla 1**  
**Nombre y clase química plaguicidas de la Docena Sucia**

No.	Nombre común	Nombre científico/químico/técnico	Clase química
1	DDT	Dicloro, Difenil, Tricloroetano	Organoclorado
2	Lindano, Gamesán, gamexane	1,2,3,4,5,6-hexaclorociclohexano	Organoclorado
3	Aldrín, dieldrín	1,2,3,4,10,10-hexacloro-1,2,4 $\alpha$ ,5,8,8 $\alpha$ -hexahidro-1,4-endo,exo-5,8-dimetanonaftalina. 1,2,3,4,10,10-hexacloro-6,7-epoxi-1,4,4 $\alpha$ ,5,6,7,8,8 $\alpha$ -octahidro-1,4-endo,exo-5,8-dimetanonaftalina	Organoclorado
4	Clordano, heptacloro	1,2,4,5,6,7,8,8-octacloro-3 $\alpha$ ,4,7,7 $\alpha$ -tetrahidro-4,7-metanoindan	Organoclorado
5	Paratión	O,O-dimetil-O-(4-nitrofenil) fosforotioato	Organofosforado
6	Paraquat, gramoxone	1,1'-dimetil-4,4'-ion de bipyridilo	Sal de dicloruro, grupo dipiridilos
7	Tributón 60, tordón basal, tordón 225 e	Picloram+2,4-D Amina	Piridixinas+fenoxidos
8	Pentaclorofenol	Pentaclorofenol	Clorinado
9	Nemafume, nemagón, fumazone	1,2 Dibromo-3-Cloropropano	Alocarburo
10	Bromofume, dibrome, granosán	Dibromuro de etileno	Alocarbono
11	Canfecloro, toxafeno	Canfecloro	Organoclorado
12	Galecrón, fundal, acarón	Clordimeformo. N2-(4-cloro-otolil)-N1,N1-dimetilformamidina	Formamidinas

Fuente: La Docena Sucia 2003, RAP-AL (<http://www.rap-al.org/v2/index.php?seccion=4&f=docenasucia.php>)



**Tabla 2**  
**Efectos de los plaguicidas de la Docena Sucia**

No.	Plaguicida	Efectos en el medio ambiente	Efectos en la salud humana (envenenamiento)
1	DDT	No se descompone. Presente en casi todos los seres vivos. Contamina el agua subterránea. Grave para aves y otras especies	a. Agudo: Parálisis de la lengua, labios y cadera. Opresión, irritabilidad, mareo, temblores y convulsiones. b. Crónico: Se acumula en la grasa del organismo, peligroso para la leche materna, produce lesiones en el cerebro y en el sistema nervioso.
2	Gamesán, gamexane	Persiste en el medio ambiente. Se acumula en la cadena alimenticia. Contamina el agua subterránea. Peligroso para peces.	a. Agudo: Afecta los nervios, produce convulsiones y alteraciones, el envenenamiento más severo produce espasmos musculares, convulsiones y dificultades respiratorias. b. Crónico: Afecta al hígado y a los riñones. Está siendo revisado por producir defectos en los bebés y producir cáncer.
3	Aldrín, dieldrín, endrín	Alta persistencia ambiental. Móviles de expansión incontrolable en el ambiente.	a. Agudo: Los síntomas leves o moderados pueden incluir mareos, náuseas, dolor de estómago, vómito, debilidad e irritabilidad excesiva. b. Crónico: Sus efectos se asocian con los malestares propios del nacimiento de un bebé. Se le asocia con daños al cerebro y al sistema nervioso.
4	Clordano, heptacloro	Persiste en el ambiente y se acumula en la cadena alimenticia. Mata insectos, aves, peces y fauna en general.	a. Agudo: Puede producir mareo, debilidad, náuseas, dolor de estómago, irritabilidad excesiva. Si es envenenamiento severo puede producir espasmos musculares, convulsiones y dificultades respiratorias. b. Crónico: Se le asocia con el cáncer y la leucemia.



5	Paratión	Altamente tóxico para aves, abejas y especies en general.	<p>a. Agudo: Las señales de envenenamiento aparecen pronto. Efectos sobre el sistema nervioso central: dificultad al hablar, pérdida de reflejos, convulsiones hasta llegar al estado de coma. La inhalación causa opresión en el pecho o aumento de secreciones nasales y bronquiales.</p> <p>b. Crónico: Origina cambios en el embrión causando abortos espontáneos.</p>
6	Paraquat, gramoxone	Extremadamente tóxico para plantas, animales, especialmente peces.	<p>a. Agudo: La inhalación y el contacto con la piel puede provocar tos y sangre en la nariz, daños irreversibles en los pulmones. Daños en el hígado o los riñones pueden ocurrir después de 48 o 72 horas de exposición.</p> <p>b. Crónico: Daños a largo plazo en pulmones son irreversibles y pueden ser fatales al ingerir solamente una cucharadita del producto.</p>
7	Tordón basal, tordón 225 e	Extremadamente tóxico para plantas, animales, especialmente peces. Produce cáncer en animales.	<p>a. Agudo: Quemaduras en la garganta, nariz y vías respiratorias. Debilidad muscular, ojos rojos y llorosos y erupciones en la piel.</p> <p>b. Crónico: Daños en el hígado, enfermedades en la piel y cambios neurológicos y de comportamiento.</p>
8	Pentaclorofenol	Se acumula en la cadena alimenticia. Especialmente tóxico para peces y animales acuáticos.	<p>a. Agudo: El contacto excesivo produce debilidad, pérdida de apetito, dificultad para respirar, sudor excesivo, fiebre alta y rápido estado de coma.</p> <p>b. Crónico: Puede producir cáncer.</p>
9	Nemafume, nemagón, fumazone	Considerado veneno que persiste y penetra rápidamente a las aguas subterráneas.	<p>a. Agudo: Mareo, náusea, debilidad, dolor de estómago y vómitos. El contacto con la piel y ojos causa irritabilidad.</p> <p>b. Crónico: Riesgo de cáncer y causa de esterilidad en los hombres.</p>





10	Bromofume, dibrome, granosán	Considerado veneno que persiste y penetra rápidamente a las aguas subterráneas. Cambia los genes de plantas y animales. Afecta fertilidad de los mamíferos.	a. Agudo: Irritante para los ojos y la piel. b. Crónico: Produce cáncer. Puede producir daños al hígado, a los riñones, a los pulmones y al sistema nervioso.
11	Canfecloro, toxafeno	Especialmente dañino para peces y animales acuáticos.	a. Agudo: Estimula el cerebro y la columna vertebral causando convulsiones en todo el cuerpo. b. Crónico: Produce cáncer.
12	Galecrón, fundal, acarón	Tóxico para peces y animales en general.	a. Agudo: Dolor de estómago, de espalda, sensaciones de calor por todo el cuerpo, sueño, irritación de la piel, falta de apetito, sabor dulce en la boca, sangre en la orina o suspensión urinaria. b. Crónico: Produce cáncer y daño en la vejiga urinaria.

Fuente: Adaptado de la Docena Sucia 2003, RAP-AL (<http://www.rap-al.org/v2/index.php?seccion=4&f=docenasucia.php>)



## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985) Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos.
- Congreso de la República de Guatemala (1997 A) Código de Salud. Decreto 90-97. Guatemala: Diario de Centroamérica, 7 de noviembre de 1997. Accesible en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1997/gtdcx90-1997.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala (1997 B) Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97. Guatemala: Diario de Centroamérica, 12 de diciembre de 1997. Accesible en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1997/gtdcx114-1997.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala (1998) Ley de Sanidad Vegetal y Animal. Decreto 36-98. Guatemala: Diario de Centroamérica, 8 de junio de 1998. Accesible en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1998/gtdcx36-1998.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala (1986) Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto 68-86. Guatemala: Diario de Centroamérica, 19 de diciembre de 1986.
- Congreso de la República de Guatemala (1974) Ley Reguladora sobre Importación, Elaboración, Almacenamiento, Transporte, Venta y Uso de Pesticidas. Decreto 43-74. Guatemala: Diario de Centroamérica, 5 de junio de 1974.
- Gobierno de Guatemala (1999 A) Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Acuerdo Gubernativo número 115-99. Guatemala: MSPAS, accesible en [http://mepas.gob.gt/files/Descargas/DGRVCS/Salud\\_publica/Acuerdos%201/AG%20115-99.pdf](http://mepas.gob.gt/files/Descargas/DGRVCS/Salud_publica/Acuerdos%201/AG%20115-99.pdf)
- Gobierno de Guatemala (1999 B) Reglamento de la Ley de Sanidad Vegetal y Animal. Acuerdo Gubernativo número 745-99. Guatemala: MAGA. Accesible en [http://portal2.maga.gob.gt/unr\\_normativas/pdfs/745-99%20.pdf](http://portal2.maga.gob.gt/unr_normativas/pdfs/745-99%20.pdf)
- Gobierno de Guatemala (2001) Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo Gubernativo número 186-2001. Guatemala: Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala. Accesible en <http://www.sip.marn.gob.gt/admin/docs/23p1p08.pdf>
- Instituto Laboral Andino (2006). Por la Prohibición de la “Docena Sucia”. No a los Plaguicidas más Nocivos. Documento de Trabajo número 5. Lima: Consejo Consultivo Laboral Andino / Instituto Laboral Andino. Accesible en [http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/doc\\_05.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/doc_05.pdf)
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1989) Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y otros Desechos. Ginebra, Suiza: Secretariat of the Basel Convention International Environment / PNUMA. Accesible en <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-s.pdf>



- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2001) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. (COP) Ginebra, Suiza: Secretariat of the Stockholm Convention. Accesible en <http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1998) Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional. Ginebra, Suiza: Secretaría del Convenio de Rotterdam / PNUMA. Accesible en <http://www.pic.int/ElConvenio/Generalidades/TextodelConvenio/tabid/1980/language/es-CO/Default.aspx>
- RAP-AL (2011) La famosa Docena Sucia. Santiago de Chile: Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina. Oficina de Comunicación y Administración. Accesible en [http://www.rap-al.org/index.php?seccion=4&f=docena\\_sucia.php](http://www.rap-al.org/index.php?seccion=4&f=docena_sucia.php)
- Red de Agricultura Sostenible (2013) Guía de Interpretación General. Norma para Agricultura Sostenible. San José, Costa Rica: Secretaría de la Red de Agricultura Sostenible.
- Solano, E. (2010) Monitoreo de la contaminación por pesticidas en hortalizas para consumo en fresco en la ciudad capital. Guatemala: Dirección General de Investigación, Universidad de San Carlos.





# Cooperativismo, tierras comunitarias y desarrollo rural

Gesly Anibal Bonilla Landavery

Profesor y Director del Departamento de Estudios de Postgrado  
Centro Universitario de Sur Oriente / CUNSORORI-USAC

## Resumen

El cooperativismo debe ser una estrategia para contribuir al desarrollo social y productivo del país. Una cooperativa busca, mediante el trabajo colectivo, el progreso personal y comunitario y entra en acción como forma de organización social para promover el desarrollo sustentable, sobre todo en escenarios donde el sustento esté basado en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, la agricultura, la agroforestería, la pesca, la agroindustria, el ecoturismo, etc. Las cooperativas son estratégicas en un proceso de desarrollo rural, pues se mantienen en sectores con bajas tasas de rentabilidad de capital y son creadas para que los pequeños productores encuentren protección contra los impactos del mercado. Las cooperativas tienen un potencial para impulsar cambios culturales y organizacionales en un proceso de desarrollo de forma sustentable y pueden presentar ventajas comerciales. Con una adecuada gestión ambiental comunitaria, producto de la participación ciudadana y basados en los valores culturales y ambientales de la comunidad, se puede mejorar el nivel de vida de las personas. Además, se debe aprovechar el potencial de las tierras comunitarias sea por cooperativas, tierras comunales indígenas u otras formas de tenencia colectiva de propiedad agraria, pues como lo señala la Constitución Política de Guatemala éstas podrán gozar de protección especial del Estado, con asistencia crediticia y técnica.

## Palabras claves:

Cooperativismo, tierras comunitarias, ejidos, desarrollo rural, gestión ambiental



### Summary

The cooperatives should be a strategy to contribute to social and productive development. A cooperative sought through collective work, community progress and takes action as a form of social organization to promote sustainable development, especially in scenarios where the support is based on the management and use of natural resources, agriculture, agroforestry, fisheries, agribusiness, ecotourism, etc. Cooperatives are strategic in the process of rural development, as are kept in areas with low rates of return on capital and are created to small holders find impact protection market. Cooperatives have the potential to drive cultural and organizational changes in a process of developing sustainable and may have commercial advantages. An adequate environmental management for the community can enhance the standard of living of people. Furthermore, it should exploit the potential of community land either by cooperatives, indigenous communal lands or other forms of collective ownership of land, because as stated in the Constitution of Guatemala Politics they may enjoy special protection with credit assistance and technique support.

### Key words

Cooperatives, community land, ejidos, rural development, environmental management

## Cooperativismo y desarrollo rural

**E**l desarrollo rural sustentable busca mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas y ambientales de una comunidad (Gertler, 2001). Este debe ser un desarrollo que mejora la calidad de vida de una sociedad, sin poner en riesgo el futuro de las demás generaciones, en donde la participación democrática es primordial en el control de recursos y exige una visión holística.

El desarrollo sustentable necesita que las actividades humanas sean armoniosas con los procesos naturales, para evitar la degradación del sistema ambiental. Por eso las comunidades humanas son parte y elementos esenciales de todo un ecosistema natural y se requiere que, en el proceso de desarrollo, las sociedades sufran ajustes organizacionales e institucionales que apoyen a mantener la integridad de la naturaleza.

Por sí mismos, los individuos no son capaces de manejar y proteger los recursos naturales, por lo que necesitan de una organización en comunidad para tener un incentivo de conservar y proteger el ambiente. El cooperativismo puede impulsar la economía comunitaria con asistencia técnica, acceso a créditos, capacitaciones y cómo calcular un presupuesto.



En el sistema organizacional de Guatemala, el cooperativismo se ha consolidado como un modelo para contribuir al desarrollo social y productivo del país. Una cooperativa está definida como una asociación de 20 o más personas, que buscan mediante el trabajo colectivo, el progreso personal y comunitario.

Las cooperativas, (...) son organizaciones comunitarias consolidadas que involucran a la población en actividades de producción, servicios y consumo bajo métodos de corresponsabilidad y solidaridad mutua. Estos métodos tienen su origen en las asociaciones mutualistas y de socorro, surgidas a principios del siglo pasado, pero su fundación data de 1950 cuando varios sacerdotes extranjeros constituyeron cooperativas de ahorro y crédito. El *boom* cooperativo comienza en los años setenta, propiciado por la actividad económica que generó la integración centroamericana. Durante los años ochenta el movimiento cooperativo también fue afectado por la violencia política y por la manipulación que de estas agrupaciones hicieron los partidos políticos (Palencia y Holiday, 1996:24).

La cooperativa como asociación o empresa al servicio de sus asociados se rige por la Ley General de Cooperativas

o Decreto 82-78. Se contempla entre los principios de las cooperativas no perseguir fines de lucro, sino de servicios a sus asociados; distribuir los excedentes y las pérdidas en proporción a la participación de sus asociados; y fomentar la educación e integración cooperativa y el establecimiento de servicios sociales.

Hay cooperativas de primer grado (asociados comunitarios), de segundo grado (federaciones) y de tercer grado (confederaciones). La mayor parte de las cooperativas existentes en Guatemala se dedican a actividades de producción agrícola, sin embargo el mayor número de asociados se encuentra organizado en las cooperativas de ahorro y crédito, y de consumo.

El cooperativismo entra en acción como forma de organización social para promover el desarrollo sustentable (Gertler, 2001), sobre todo en escenarios donde se pueden crear cooperativas que tengan su base en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, como la agricultura, la agroforestería, la pesca, la agroindustria, el ecoturismo, etc.

Las cooperativas son estratégicas en un proceso de desarrollo rural, se mantienen en sectores con bajas tasas de rentabilidad de capital y son creadas para que los pequeños



productores encuentren protección contra los impactos del mercado. Las cooperativas tienen un potencial para impulsar cambios culturales y organizacionales en un proceso de desarrollo de forma sustentable y pueden presentar ventajas comerciales.

Las cooperativas son vías adecuadas de organización para el desarrollo sustentable, porque normalmente integran objetivos económicos, sociales y ambientales. Si se descuida una de estas dimensiones, que están relacionadas y guardan una estrecha interdependencia, no se puede hablar de un desarrollo de forma sustentable. Además, las cooperativas a través de la acción colectiva toman en cuenta aspectos cruciales que construyen y refuerzan a una comunidad.

Las cooperativas son clave en un proceso de desarrollo porque mantienen vínculos con la comunidad y tienden a tener menor necesidad de alcanzar fines lucrativos, y planifican a largo plazo. En una cooperativa se reduce la desigualdad y se promueve la participación para compartir costos y beneficios. Se incentiva el empoderamiento de los grupos más aislados, para compartir responsabilidades.

Un ejemplo de cooperativas exitosas en los últimos años son las que se han creado para manejar recursos forestales

y son de tipo comunitario, pues en los últimos años se han consolidado para preservar la naturaleza y obtener réditos monetarios (Sabogal, 2008). La búsqueda por obtener ingresos hace que las comunidades se organicen y así insertarse en el mercado, porque hay grandes posibilidades en el país para aprovechar las potencialidades existentes (McMillan, 2006).

Con las cooperativas se persigue aprovechar de manera planificada diferentes tipos de bosque, por parte de comunidades indígenas, campesinas y pequeños agricultores. En Guatemala las empresas forestales comunitarias han generado cientos de empleos e ingresos en áreas donde existen pocas alternativas para el desarrollo económico local.

La generación de ingresos con base en la extracción, procesamiento y comercialización de productos forestales son varias. No obstante, se necesita del fortalecimiento de las capacidades organizativas de las comunidades y una vía adecuada para tal fin es el cooperativismo.

Algunos países de la región tienen como objetivo de Estado reducir la pobreza y vinculan paralelamente otras acciones para lograr tales fines. Por ejemplo, Honduras y República Dominicana buscan reducir la pobreza a través



de un crecimiento económica. Perú por su parte, basa su estrategia en incrementar el empleo y las remuneraciones. En Guatemala se prioriza elevar la productividad rural (Romero, 2010) y las cooperativas tendrían un campo de acción para lograr tal fin.

Otra potencialidad que presenta el sector rural guatemalteco es la agricultura tradicional y orgánica, como producto del conocimiento acumulado de las prácticas de los pueblos indígenas y campesinos que han sido transmitidos de generación en generación.

Se trata de prácticas con disposición y aptitud para el mantenimiento del ecosistema (Betancur, 2010). Al organizarse en cooperativas, los campesinos, agricultores e indígenas de las comunidades se podría trabajar de manera colectiva, a través de una relación social y una reciprocidad entre individuos con vínculos éticos, para buscar beneficios económicos, sociales y ambientales.

El cooperativismo debe estar basado en una economía solidaria en un marco humano, ético y ambiental dentro de relaciones sociales generadas por las diversas formas de trabajo y producción por la solidaridad.

Esta expresión de economía solidaria es genérica y presenta diversas formas organizativas y lógicas operacionales, que comparte una misma racionalidad sectorial. Se reconoce como economía solidaria la autogestión, la economía de comunidades, la economía de grupos étnicos tradicionales, la economía familiar, la economía campesina y, por supuesto, el cooperativismo.

## Tierras comunitarias y desarrollo rural

Las relaciones de poder sobre la tierra en Guatemala forman parte de la construcción histórica del país, principalmente de los territorios indígenas y las tierras comunales. El origen de las tierras comunitarias data de la época precolombina, cuando los pueblos conformaban sociedades jerarquizadas con una organización socio política basados en el modelo *calpulli-chinamit*<sup>1</sup> (Elías, 2009).

Sin embargo, en la época colonial, los españoles se apoderaron de las tierras y de los habitantes nativos

---

1. El *calpulli* es un término de origen náhuatl: era la unidad básica de organización comunitaria y era la instancia encargada de recolectar tributos para el gobierno superior o *chinamit*, que era la ciudad Estado.



apoyados por la legalización de las Bulas del Papa Alejandro VI y el Tratado de Tordesillas de 1494, bajo las estrategias del repartimiento y la encomienda (Martínez, 1970).

La estructura agraria fue marcada por principios como el señorío, que daba el derecho a la corona española sobre todas las tierras conquistadas; la merced, que consistía en retribuir la participación de los soldados de la conquista; la composición, en donde la corona vendía tierras a los colonizadores; tierras indígenas, que aseguraba lo mínimo de tierras para los indígenas y el bloqueo a los mestizos, que generó una enorme cantidad de gente sin tierras.

La corona dio la potestad de otorgar los primeros títulos de tierras, aunque hubo protestas por religiosos contra los abusos cometidos contra los indígenas por parte de los españoles, lo que dio origen a la promulgación de la Leyes Nuevas, en 1542, la cuales prohibían todas las formas de esclavitud de los indígenas, el despojo de sus tierras y el ordenamiento territorial.

Esto también propició la separación entre los españoles y los indígenas, creándose de esa manera los ejidos y las tierras comunales que en cierta medida fueron protegidos por el régimen colonial.

Los ejidos se caracterizaron por ser tierras indispensables y de uso común en la periferia de un pueblo, donde se recolectaba madera y otros materiales para la construcción, pero principalmente para las actividades agropecuarias.

La extensión de los ejidos debía ser calculada a partir del centro del pueblo con una línea que tendría una longitud de una legua en total, es decir, media legua para ambas direcciones a partir del centro del pueblo.

Estas tierras serían administradas por el cabildo o ayuntamiento de indios y serían de propiedad común. No obstante, ante el auge de las actividades extractivas y económicas, y el aumento de los inmigrantes españoles, se acentuaron los despojos de tierras a los indígenas y las leyes promulgadas por la corona fueron de una u otra manera poco aplicadas.

Luego del período colonial, en el primer gobierno liberal de Mariano Gálvez (1831-1838), los ejidos, las propiedades rurales y urbanas de la iglesia católica, las tierras de cofradía y las tierras comunales podrían ser vendidas o rentadas.

La idea de este gobierno era que la propiedad colectiva frenaba el desarrollo del país y debía adoptarse el principio



de que la propiedad privada era el fundamento de la igualdad. Sin embargo, los gobiernos subsiguientes con una ideología conservadora derogaron la legislación sobre la privatización de la propiedad, ante la presión y oposición de las comunidades rurales. Se generaron rebeliones indígenas y campesinas como la que encabezó Rafael Carrera en el oriente de Guatemala.

En 1838 toman el poder los conservadores y se retorna a la política agraria de la época colonial, aunque se dio paso, en cierta medida, a la privatización de las tierras baldías. Se adoptaron políticas que permitieron a particulares asentarse en tierras comunales en calidad de arrendatarios perpetuos, y se obligó a las comunidades a dar sus tierras en arrendamientos. En algunos casos se promovió la expropiación de tierras para favorecer a los caficultores, lo que se acentuó a la llegada de los gobiernos liberales nuevamente.

Este es el período de la historia de Guatemala que más impactó sobre la desarticulación de los ejidos y las tierras comunitarias. El Decreto 179 del 8 de enero de 1877 o Ley de redención de censos, permitió que las tierras pasaran a manos privadas, lo que obligó a muchas comunidades a vender sus tierras a precios injustos. Pasaron muchos años y

en 1926 se crea la figura de la titulación supletoria, como procedimiento para obtener títulos y registrar tierras poseídas durante un período de más de 10 años.

En 1931 se reglamenta la organización y aprovechamiento de los ejidos que poseían todos los pueblos del país, y marca una pauta para regular las tierras comunales y ejidales en la historia reciente de Guatemala, pues por ley se otorga la administración exclusiva de las tierras a los mismos poseedores y se establece el principio de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los ejidos, lo cual se puede interpretar como extensivo a las tierras comunitarias.

Ya en el período revolucionario (1944-1954) se buscó eliminar el latifundio y se protegió a las tierras ejidales y comunales. Se promovió el acceso a la tierra a los campesinos y se les apoyó con créditos y asistencia técnica. Las tierras ejidales y comunales no fueron objeto de ningún proceso de reforma agraria.

En la década de 1960 mediante el Decreto 1551 o Ley de Transformación Agraria, se revierte en cierta forma los avances del período revolucionario pues se restablecen algunas disposiciones a favor de la propiedad privada





afectando a las tierras comunales. Se promueve la política de transformación agraria para “colonizar” las tierras del norte del país, específicamente en Petén y la Franja Transversal del Norte, que constituye a los departamentos de Alta Verapáz, Izabal y parte de Quiché.

Las tierras comunales se vieron protegidas en los distintos textos de la Constitución Política. Así, la de 1965 en su Artículo 133 establece que

las tierras municipales y los bienes de las comunidades gozarán de la protección especial del Estado, el que vigilará su explotación y aprovechamiento. Los bienes municipales sólo podrán ser enajenados por los motivos y en la forma que lo pueden ser los bienes nacionales. La propiedad y la administración de los bienes de comunidades y grupos indígenas, así como las de otras comunidades rurales, serán normadas por leyes especiales de carácter tutelar. (Asamblea Constituyente, 1965: 31)

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, que aún se mantiene vigente, contempla en su Artículo 67 la Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas y señala que

las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia

comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema (Asamblea Nacional Constituyente, 1985: 56).

Además el Artículo 68, sobre tierras para comunidades indígenas indica que “mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo” (Ibid: 57).

Por ello es necesario propiciar la gestión ambiental comunitaria, para tener como producto la participación ciudadana y basada en los valores culturales y ambientales de la comunidad, con el objetivo de mejorar el nivel de vida de las personas (Vásquez, 2008).

El desarrollo rural comunitario se debe sustentar en aprovechar los recursos naturales a través de su uso,



transformación y consumo para obtener beneficios sociales, económicos y ambientales.

Además se hace necesario manejar estos recursos por medio de su conservación, recuperación y protección para tratar de asegurar una sustentabilidad ambiental. Todo esto con la participación de los actores sociales entre los que se encuentran las comunidades, municipios y usuarios en general (Sánchez., *et al*, 2002).

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Constituyente (1965) Constitución de la República. Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores. Accesible en <http://www.minex.gob.gt/adminportal/data/doc/20100930182101427consti1965.art.1transi.pag.65.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente (1985) Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.
- Betancur, L. (2010) Comercialización comunitaria; primeros pasos hacia la economía solidaria. Tegucigalpa: Red COMAL.
- Elías, S. (2009). Diagnóstico de la conservación y manejo de recursos naturales en tierras comunales. Guatemala: Consejo Nacional de Áreas Protegidas.
- Gertler, M. (2001) Rural cooperatives and sustainable development. Saskatoon (Canada): Centre for the Study of Cooperatives, University of Saskatchewan.
- Martínez Peláez, S. (1970) La patria del criollo: Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca. Guatemala: Editorial Universitaria.
- McMillan, R. (2006) "Formal and Informal Credit and Savings Markets in Rural Guatemala: Accessibility, Sustainability, Perception and Evidence for the Existence of Both Types of Institutions". Guatemala: SOAN 252: Levi.
- Palencia, T. y D. Holiday. (1996) Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Guatemala. Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Romero, W. (2010) Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala 1985-2009. Cuadernos de Desarrollo Humano; 2009/2010-3. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sabogal, C. (Ed.) (2008) Manejo forestal comunitario en América Latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro. Bogor (Indonesia): Centro para la Investigación Forestal.
- Vásquez, P. (2008) "Semiótica, educación y gestión ambiental". En Ra Ximhai. Vol. 4. Número 2, mayo-agosto 2008, pp. 311-314



# La formación docente en contextos bilingües o multilingües

---

Delfina Arcón Puzul

## Resumen

El presente artículo aborda el tema de la formación de maestras y maestros para atender con pertinencia lingüística y cultural a la población Maya, Xinka y Garífuna de Guatemala. Toma en cuenta el análisis de las normativas nacionales e internacionales creadas al respecto, pero sobre todo, aborda el desarrollo de las competencias, capacidades y habilidades de los estudiantes tomando en cuenta su contexto cultural, lingüístico, socioeconómico, etc, es decir, atender sus necesidades específicas de forma específica. La educación con pertinencia lingüística, cultural, calidad y equidad, es un derecho de los pueblos originarios, por consiguiente, contar con recurso humano docente preparado con calidad, es fundamental, para fortalecer y aplicar los conocimientos, valores, principios, ciencia y tecnología de los pueblos ancestrales, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de todas y todos los guatemaltecos.

## Palabras claves:

Idioma. Cultura. Barrera idiomática. Formación docente. Incentivos.



## Antecedentes

**E**n Guatemala, hasta la fecha, para ejercer la docencia en los niveles de educación preprimaria y primaria es suficiente haber obtenido el título de Maestra o Maestro de educación preprimaria, primaria o en alguna otra especialidad del nivel medio; sin embargo, no se había tomado en cuenta la compatibilidad del idioma y la cultura del profesional que ejerce la docencia específicamente con los contextos bilingües o multilingües de Guatemala.

Desde el período colonial que dura casi trescientos años, la educación de los Pueblos originarios, la realizaron las misiones evangelizadoras que los llevaban a admitir una nueva religión transportada por los conquistadores, la resistencia de ellos a recibir a los evangelizadores era causa para someterlos a la esclavitud. *“La castellanización y la evangelización eran los únicos objetivos existentes para con las masas indígenas. La primera, porque era necesaria efectuar una más cómoda explotación, y la segunda, porque correspondía al espíritu altamente religioso que privaba de la razón”* (González, 2007, p.40).

La educación de los indígenas en esa época se reducía al aprendizaje de la doctrina y los dogmas religiosos, por lo general estuvieron al margen de toda acción educativa.



En el 2011, Argueta precisa que la educación especialmente del Pueblo Maya, inicia a finales del siglo XIX durante el gobierno de José María Reyna Barrios, se creó el Instituto Agrícola de Indígenas que inició a funcionar a finales de febrero de 1,894 y estaba dirigido a jóvenes indígenas con miras a la *“modernización del sistema productivo, asociado a la formación y preparación de la mano de obra y sobre todo, la constitución de ciudadanía”, pero también “un régimen educativo que desarrolla los rasgos morales que una sociedad y los individuos civilizados deben seguir en sus acciones, como el conocimiento y mejoramiento de sus prácticas productivas en el campo de la agricultura”* (Argueta, 2011, pp. 36 y 51).

Asimismo, indica que el Instituto Agrícola de Indígenas dejó de funcionar en 1,897 por déficit fiscal y de cortes presupuestarios que sufre el sistema educativo nacional, sin embargo, se justifica que fue por reforma de la educación nacional; en 1,898 el edificio del Instituto Agrícola de Indígenas se convierte en el Instituto Normal Central de Varones e Instituto de Indígenas, la educación del pueblo aborígen es abordada siempre para la asimilación.

(Cifuentes, 1988), dice que las políticas de desarrollo para la población Maya, Garífuna y Xinka de Guatemala,

específicamente las de educación, se plantearon a través del tiempo, para asimilar e incorporar al indígena a la cultura occidental o ladina. Al indígena se le ha sometido a un idioma y cultura ajena a la propia, a través de métodos y docentes ajenos a la lengua y prácticas culturales. La barrera idiomática, que durante mucho tiempo se opuso a la relación estudiante-docente, los considera como una de las causas del analfabetismo de la población.

La barrera se produce cuando el idioma de dominio del niño o la niña es el materno de la comunidad pero al llegar a la escuela el docente lo induce a usar únicamente el idioma español; por consiguiente, el mensaje o la comunicación no se da porque no se tiene dominio ni comprensión total o parcial del idioma que se usa.

Al transcurrir del tiempo, se han dado reformas, principalmente la que ha tenido la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, que en sus artículos 58 y 66 garantiza “el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres” y establece que el “Estado reconoce, respeta y promueve las formas de vida de los grupos étnicos guatemaltecos, entre ellos sus idiomas y dialectos”. En el artículo 76 establece lo relativo al “sistema educativo y enseñanza bilingüe”.



Existen otros instrumentos legales nacionales como: Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, marzo 1995; Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, mayo 1996; Ley de Educación Nacional 12-91. Emanados de los Acuerdos de Paz: Ley de Idiomas Nacionales Decreto 19-2003; Acuerdo Gubernativo 22-2004, Generalización de la Educación Bilingüe; el Diseño de Reforma Educativa 1998 y Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa de 2001. Así como normativas internacionales ratificadas por Guatemala, como: La Declaración Universal de Derechos Humanos; Convención contra la discriminación en la educación, UNESCO 1960.

Además, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1965, especialmente en los artículos 5 y 7; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC-1966, artículo 13. La Convención de los derechos del niño de 1989, artículo 28; Convenio 169 de la OIT, integración de los Pueblos Indígenas. La Declaración Universal de los derechos de los Pueblos indígenas, 2007.

Instrumentos que reconocen el derecho a la Educación para todas y todos; el derecho de los Pueblos Indígenas a recibir educación en su propia lengua y cultura, a tener

control sobre su educación, modelos curriculares y la gestión institucional que la rija, también enfatizan en los elementos referidos a propósitos y fines de la educación, contenido, forma, gratuidad y obligatoriedad de la educación, entre otros (Digebi-Mineduc, 2007).

A pesar de los cambios y leyes existentes que se han generado en el transcurso del tiempo, aún persiste la barrera idiomática entre estudiante-docente, la brecha sigue existiendo porque a los maestros en su mayoría son formados para atender al estudiante ideal y no al estudiante real que predomina en mayor porcentaje en el país (indígena, rural, de escasos recursos económicos, cultura e idioma diferente al oficial). Sumado a ello el poco recurso financiero que se destina para fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural – EBI- en las áreas rurales.

No obstante, durante la historia la educación de la población maya, garífuna y xinka, ha tenido diferentes modelos y enfoques, a partir de 1995 se crea dentro del Ministerio de Educación la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-, Según Acuerdo Gubernativo 726-95. Posteriormente se crea el Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural, según Acuerdo Gubernativo No. 526-2003, ambas entidades tienen como mandato velar por



los temas relativos a la lengua, la cultura y multiétnicidad del país, además de sus diferentes funciones.

Sin embargo, la formación inicial docente para atender a la población maya, xinka y garífuna estuvo ausente, sino hasta el año 2001 que se crean las veintiún (21) Escuelas Normales Bilingües Interculturales así como las carreras de magisterio para Educación Bilingüe Intercultural, responsables de la formación de maestros bilingües interculturales y así responder al contexto comunitario y en cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales que exigen que la educación sea con pertinencia lingüística y cultural.

Establecimientos que no son suficientes para formar profesionales que atiendan las necesidades educativas desde el idioma y la cultura de la población maya conformada de veintidós (22) idiomas y Comunidades Lingüísticas: Achi, Akateko, Awakateko, Chalchiteko, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, K'iche', Kaqchikel, Mam, Mopan, Popti', Poqomchi', Poqomam, Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Uspanteko; el Xinka y el Garífuna, sino únicamente en los idiomas en donde se ubica cada escuela.

## Importancia de la formación docente

Se debe tomar en cuenta que para la formación educativa de los habitantes de un país, uno de los personajes principales para ejercer esta tarea es la y el docente. En Guatemala, esta profesión tiene su formación en establecimientos públicos y privados, como las escuelas normales, institutos, algunos colegios, en donde se fortalecen y desarrollan las capacidades de los estudiantes en el campo de la docencia para el manejo de la formación humanística, técnica y científica.

Estas capacidades se tornan exigentes, según sea las características de las comunidades en donde se desenvuelve el maestro, tal es el caso de los docentes que laboran en escuelas en donde se hablan uno o más idiomas nacionales, ya sea maya, xinka o garífuna, según se establece en la Ley de Idiomas Nacionales Decreto Legislativo 19-2003, considerando la composición cultural y social guatemalteca; en estos casos, el docente debe dominar el idioma y la cultura de los alumnos para poder desarrollar las competencias que establece el Currículo Nacional Base – CNB-, para los diferentes niveles educativos.





E ahí la importancia de la formación profesional docente, dado que debe ser con una visión plural, incluyente desde el contexto multilingüe, multicultural y pluriétnico del país, según se refleja en el mapa lingüístico de Guatemala.



Y porque la y el docente constituye un potencial para el logro de la calidad educativa del país, de ellos depende fundamentalmente que los niños y niñas desarrollen sus capacidades, potencialidades y habilidades, desde su propia cultura y realidad.

Para (UNESCO-PROMEN, 2004) *“Uno de los desafíos que hoy tienen las escuelas normales, es lograr que los futuros docentes se formen con una renovada visión de la educación que les permita desarrollar el proceso pedagógico basado la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe del país... Se propone complementar la formación pedagógica general con la formación específica relacionada con la cultura maya. Ello permitirá a los futuros docentes apropiarse de las competencias necesarias para desarrollar procesos educativos con pertinencia cultural y lingüística, en los que promuevan el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural, en tanto factor dinamizador de nuevas relaciones interculturales para la construcción de una sociedad más justa y equitativa”* (p. 135)

Asimismo, la educación que se le facilita a la población indígena y no indígena debe responder a los principios de equidad considerando algunos elementos como las condiciones de vida y capital cultural de la población escolar;





al respecto, (Aguerrondo, 1999), dice que siempre se pensó en el fracaso escolar como un problema de “carencias”, por consiguiente, se buscó siempre la forma de solventarlas; sin embargo, el secreto es reconocer que existen poblaciones diferentes, que se enfrentan a un paradigma de enseñanza clásica, entonces es necesario brindar formas diferentes de aprendizaje, organizar las cosas de forma distinta a la medida de las necesidades de la población estudiantil, “atender necesidades específicas de forma específica”.

Sin embargo, (López, 2007) indica que *“Los docentes que trabajan en comunidades indígenas suelen encontrar su dificultad en la distancia cultural que los separa de sus alumnos. No sólo la lengua es diferente, sino que un conjunto de valores y prácticas cotidianas se les filtran al interior de las aulas... Ante escenarios que les resultan ajenos, sus herramientas pierden eficacia... En la gran mayoría de casos, es que los niños puedan ir a la escuela y participar exitosamente de las clases es necesario que vivan un medio que no les signifique obstáculos a las prácticas educativas, como conocer y dominar el idioma en que se dictan las clases”* (pp.81, 82), entre otros elementos fundamentales.

Por consiguiente, atender a la población Maya, Garífuna y Xinka con una educación con pertinencia lingüística y

cultural, no solo es un derecho, sino es parte de la calidad y equidad educativa.

Al no hacerlo, los resultados son como los que indica Mateo Chó, referido por (UIL-UNESCO-PACE-GTZ, 2009) *“El problema es que a los niños cuando llegan a la escuela se les vuelve analfabetos al expulsarlos a través de la mala calidad en términos de pertinencia y lengua. Los maestros no acogen a los niños y a las niñas sino los fuerzan al abandono. Los niños indígenas huyen de un entorno inapropiado y optan por trabajar en faenas de agricultura”* (p. 186).

Considerando que desde que se implementó el Sistema Educativo Nacional ha obviado, ignorado y excluido los elementos culturales y el idioma de los pueblos originarios del país, la educación ha sido desde el enfoque monocultural y monolingüe privilegiando a la cultura occidental o ladina y el idioma español, en la mayoría de aulas.

Para (Ochoa, 2010) *“Nuestra sociedad es el producto más vil del modernismo, materialista, utilitaria e individualista, perdiendo cada vez más su sentido humano y su carácter social; ...sociedad que privilegia la idea, y no al ser que la concibe”*. Su preocupación se basa en ¿Qué futuro se está



heredando a las nuevas generaciones? Considera que la educación se vuelve la última esperanza para volverle la esperanza a la sociedad.

Asimismo, piensa como salida dos grandes necesidades o prioridades, para el buen vivir de las personas:  
*“Descolonizarse del pensamiento que ha colonizado durante siglos, producto del colonialismo y el pensamiento euro-americano. Recuperar los conocimientos de los pueblos que históricamente la sociedad colonizadora se ha negado en reconocerlos, el conocimiento de los pueblos originarios, mayas, garífunas, etc.”(p. 149).*

Conocimientos que se pueden fortalecer, recuperar e inculcar a través del aula, con docentes formados con calidad, para atender la realidad lingüística, cultural, socioeconómica, política, etc. de la población Maya, Xinka, Garífuna y Ladina, para mejorar la calidad de vida de todas y todos los guatemaltecos rezagados por la desigualdad, inequidad y el racismo.

## Elementos que puede incentivar la formación

(Tedesco, 2007) considera que la formación básica o inicial docente es la que demanda mayores niveles de profesionalismo específicamente pedagógicos. Por ejemplo enseñar a leer y escribir requiere de conocimiento técnico-profesional muy específico, asimismo, aumenta cuando el profesional trabaja con población de bajos recursos; en el caso de Guatemala, no solo se encuentra en la mayoría de las escuelas la pobreza, sino otros factores como niños y niñas con diferentes idiomas y culturas, así como del área rural.

Asimismo, argumenta que la priorización de la formación técnico-profesional de los docentes que atienden la formación de los niveles de preprimaria y primaria es una necesidad y urgente desde la perspectiva pedagógica y social. Colocar a los mejores educadores en estos niveles de educación debería ser una de las demandas más importantes para el país, además porque redundaría en niveles educativos posteriores. También recomienda que además de la formación profesional será necesario tomar en cuenta los incentivos.



Sin embargo, en Guatemala, la mayoría de los maestros que prestan sus servicios para los niveles de Preprimaria y Primaria en escuelas públicas provienen de un nivel socioeconómico bajo y del área rural. Sus condiciones de vida no son las deseables por los salarios que devengan. Los que prestan sus servicios como bilingües no todos tienen el bono por bilingüismo, es decir que para algunos maestros no existe ninguna diferencia entre el ser bilingüe y/o monolingüe en cuanto a salario, al igual si se presta servicio en el área urbana o rural, el ser docente y director a la vez o atender una escuela multigrado.

La existencia de menores incentivos para atender las áreas con mayores necesidades (el área rural e indígena), tiene como consecuencia, que los maestros con mayor experiencia prefieran atender las áreas urbanas. Específicamente, ejercer la docencia en lugares alejados, con pocos servicios básicos y lejos de centros urbanos tiene una valoración negativa, la cual explica parte de las diferencias en la calidad de la educación rural y urbana. Asimismo, como con la consolidación de la Educación Bilingüe Intercultural en el aula (USAID-AED-ICEFI, 2007).

## Conclusiones

- Desde la historia la educación de la población maya, garífuna y xinka, ha sido para la asimilación a la cultura oficial, a pesar de las normativas nacionales e internacionales que se han emitido para que sea con pertinencia lingüística y cultural.
- Hasta hoy se han hecho intentos constantes para mejorar la calidad de la educación especialmente Maya, Xinka y Garífuna pero aún hay muchas brechas abiertas como la parte económica y política educativa del país.
- La formación de docente para atender la diversidad lingüística y cultural del país, es vital, para mejorar la calidad educativa de los cuatro pueblos que habitan Guatemala.
- Es necesario revisar los incentivos económicos asignados al personal docente, tomando en cuenta el área de ubicación, bilingüismo, cargos que desempeña, nivel académico, entre otros.



### Referencia bibliográfica

- Aguerrondo, I. (1999) El Nuevo Paradigma de la Educación para el siglo. Buenos Aires, Argentina.
- Argueta, B. (2011, pp. 36 y 51) El Nacimiento del Racismo en el Discurso Pedagógico. Guatemala.
- Cifuentes, H. E. (1988) Educación Bilingüe en Guatemala. Guatemala.
- Digebi-Mineduc. (2007) Diseño Estratégico de la EBI en Guatemala 2008-2020. Guatemala.
- González, C. (2007, p.40) Historia de la Educación en Guatemala. Guatemala: Universitaria -USAC-.
- López, N. (2007) Equidad Educativa y Desigualdad Social -Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- Ochoa, J. D. (2010) Educación Intercultural: por qué y para quién. Revista guatemalteca de educación , 148, 149.
- Tedesco, J. C. (2007) El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Santillana.
- UIL-UNESCO-PACE-GTZ. (2009) Alfabetización y multiculturalidad -Miradas desde América Latina-. Guatemala.
- UNESCO-PROMEN. (2004) La Cultura Maya en la Educación Nacional. Guatemala: Katherine Grigsby. Manuel Salazar Tetzagüic.
- USAID-AED-ICEFI. (2007) Diálogo para la Inversión Social en Guatemala. Guatemala.



# Desafíos a la formulación de una política pública de drogas psicoactivas basada en la evidencia y la ciencia<sup>1</sup>

Francisco E. Thoumi  
Economista, Universidad de Los Andes  
Ph.D. en Economía, Universidad de Minnesota

1. El presente texto hace parte de un libro a publicarse en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Controversia actual sobre teorías y políticas económicas*, ensayos en memoria de Manuel Ramírez Gómez, 2014. El autor agradece los comentarios de Fabio Giraldo a una versión anterior de este ensayo y la colaboración y apoyo de Marcela Anzola durante la investigación que produjo este ensayo.

## Resumen

Los científicos tienden a dar recomendaciones de política lógicamente desde su disciplina y paradigma, e influenciados por sus creencias y vivencias; sin embargo, las consecuencias de esas posiciones trascienden sus conocimientos especializados. A veces los consensos son interiores a cada ciencia, pero las políticas implican enfrentar otras disciplinas y otros consensos. Los trabajos y filosofía de Bachelard y Kuhn acerca de los obstáculos epistemológicos y los cambios de paradigmas en las ciencias, así como la economía conductual desarrollada en los últimos 30 años, resaltan lo complejo de buscar la “objetividad” en cualquier argumento sobre drogas psicoactivas. En la práctica de la política los conocimientos científicos son útiles, pero insuficientes; las políticas exitosas requieren ser formuladas teniendo en cuenta los sentimientos y las vivencias de la gente.

## Palabras claves:

Drogas psicoactivas, política pública, ciencia, creencia, epistemología, paradigma, economía conductual, diálogo interdisciplinario.



## Introducción

**E**l enorme desarrollo del conocimiento científico moderno ha requerido una especialización muy grande, que ha llevado a que surjan muchos conflictos entre los paradigmas de las diferentes ramas del conocimiento. Por eso, los seminarios y debates académicos interdisciplinarios muchas veces no contribuyen a resolver problemas cuya naturaleza involucre a diversas disciplinas. Muchos de los argumentos académicos y de expertos se formulan solo desde la disciplina de cada cual. Por ejemplo en esos foros es frecuente que alguien afirme: “como economista concluyo que los mercados de drogas deben ser legales”.

Pero ¿cómo se interpreta este aserto? ¿Será que otras disciplinas que lleven a conclusiones diferentes están erradas? Si la recomendación no es aceptada por los artífices de política y no se pone en práctica, ¿será que dichos artífices son ignorantes o corruptos?, ¿será que han desechado esos consejos y han aceptado los de otras disciplinas? O simplemente ¿será que la afirmación es válida dentro del paradigma de una corriente de la economía pero no de las demás ciencias? Pero si es así, ¿se pueden obtener reglas racionales que indiquen cuándo y cómo elegir los consejos y recomendaciones de una ciencia como la economía sobre los de otras como la ciencia política, la sociología, o la medicina, o los de estas sobre las de la economía?



En realidad el economista que hace la propuesta de legalización no tiene respuestas satisfactorias a estas preguntas; él tiene su “verdad” de economista y mientras la discusión se mantenga dentro de su círculo profesional, formado por quienes comparten su paradigma, encontrará apoyo y no tendrá que enfrentar posiciones que no pueda discutir cómodamente.

El hecho es que los asuntos relacionados con las drogas psicoactivas son multidimensionales e involucran una multitud de disciplinas académicas, a lo menos la moral y la ética, la medicina, la neurociencia y la salud pública, el derecho, la psicología, la economía, la ciencia política, la sociología, la antropología, los estudios del medio ambiente, la estadística, las relaciones internacionales, la criminología, la geografía, la agronomía, la química y la biología.

La formulación de una política pública sobre drogas psicoactivas requiere por tanto no solo entender la multi- y pluri-dimensionalidad del problema, sino también la necesidad de emplear un enfoque metodológico que permita superar las diferencias entre las diferentes disciplinas científicas y la insuficiencia de los modelos tradicionales.

El objetivo de este trabajo es analizar cuáles son los principales obstáculos y problemas que se plantean al

momento de la formulación de la política pública sobre drogas psicoactivas, y explorar las posibles soluciones. En la segunda sección se analizarán los principales problemas que plantea el diálogo entre las diferentes disciplinas, así como al interior de las mismas.

Para tal efecto se parte de una breve presentación de los conceptos de “obstáculos epistemológicos” y “paradigmas”, propuestos por Bachelard y Kuhn, y se concluye con un análisis de la aplicación de los mismos al análisis de política pública. En la tercera sección se analizan las limitaciones de la economía neoclásica y la economía marxista para el análisis y la formulación de políticas sobre drogas psicoactivas. En la cuarta sección se propone un modelo de análisis que recoge las reflexiones presentadas en las secciones segunda y tercera.

## Obstáculos epistemológicos, creencias, paradigmas y ciencia

La mayoría de los artífices, críticos y comentaristas de las políticas no son científicos, pero siempre buscan apoyar sus posiciones con argumentos que aparentemente tienen bases científicas, aunque en ocasiones apelan a la moral. Por eso, dado que la gente inteligente, honesta y educada proviene



de diversas culturas y disciplinas académicas, es útil averiguar cuál ha sido la interacción entre estas y reseñar algunos de los avances en la teoría del conocimiento que permiten comparar la manera en que la academia forma el conjunto de saberes que configuran la ciencia.

### Bachelard y los obstáculos epistemológicos <sup>2</sup>

A lo largo de la historia la producción y uso de las drogas psicoactivas han estado relacionados con la medicina, las religiones, la magia, el ocio, los rituales sociales y otras actividades humanas. En algunos sitios las drogas han sido usadas para comunicarse con la divinidad, los antepasados o los buenos y malos espíritus. Durante milenios la percepción que las sociedades han tenido sobre estas drogas ha sido acientífica, en el sentido de la ciencia moderna, aunque se haya basado en lo que cada cultura ha considerado en su momento como la forma legítima de llegar a la “verdad”.

En la cultura occidental desde tiempos de la Grecia antigua ha existido una corriente de pensamiento que le da primacía

---

2. Agradezco la colaboración de Marcela Anzola quien me introdujo a los trabajos y filosofía de Gaston Bachelard y Thomas Kuhn y elaboró el resumen de sus trabajos en su tesis doctoral. Esta sección y la siguiente se basan en, parafrasean y copian liberalmente a Anzola (2012).

a la razón sobre la tradición, la revelación, la intuición y los sentimientos como instrumentos para progresar en la cultura y el conocimiento. La ilustración de los siglos XVII y XVIII atacó las explicaciones del mundo basadas en la tradición, la religión y la ley natural establecida por Dios y las reemplazó por una basada en la razón y la libertad individual, lo que permitió que cada individuo buscara su “verdad” (Shapiro, 2003).

Esta evolución promovió el desarrollo del pensamiento científico y los grandes avances tecnológicos que han ocurrido desde entonces. Sin embargo, a pesar de estos avances, muchas de las creencias y percepciones del pasado perduran y los saberes de la gente de hoy son el resultado de una combinación de creencias, algunas de ellas atávicas, y de logros científicos modernos. Por eso, algunas creencias sobre las drogas psicoactivas y sus usos continúan enraizadas en el pasado lejano. Por ejemplo, en las ceremonias católicas el vino se convierte en la sangre de Jesucristo, entre los indígenas andinos la coca se utiliza para adivinar el futuro y para identificar enfermedades y curaciones, en otras el yagé (ayahuasca) y el peyote se usan para comunicarse con los antepasados, la divinidad o el subconsciente.

Todas estas percepciones y creencias han estado influenciadas por, y a su vez han influido sobre la





cosmovisión o *Weltanschauung* de cada sociedad. Por eso en las ciencias, especialmente en las sociales, aunque los académicos estén convencidos de que son racionales, no lo son totalmente porque sus creencias, sentimientos, vivencias y personalidad influyen la manera en la que todos los humanos interpretan el mundo y la evidencia, y explican cualquier fenómeno. Tanto es así, que la vida académica está llena de conflictos interpersonales generados por choques entre grandes egos dominados por emociones.<sup>3</sup>

Se supone que los académicos son en promedio, bastante más inteligentes y sin duda, más educados que el resto de la población.<sup>4</sup> Sin embargo, aunque estén entrenados para confiar en la razón, la aceptación de muchos avances científicos, especialmente en las ciencias sociales, no ha sido ni es fácil, porque implica reconocer que lo que se ha aprendido, enseñado e investigado debe revisarse drásticamente o aún rechazarse. Hacer esto es

---

3. Alguna vez escuché a un reconocido profesor de una muy reputada universidad estadounidense afirmar que "hay una gran diferencia entre los caníbales y los académicos: los caníbales primero matan a sus víctimas, los académicos se las comen vivas."

4. Claro que si se acepta que la inteligencia tiene muchas dimensiones, los académicos y los estudiosos pueden ser mejores para pensar abstractamente, pero simultáneamente pueden tener muy poca inteligencia social que les permita tener una convivencia exitosa y una buena vida. Por eso muchos tienen vidas complicadas y conflictivas.

psicológicamente muy difícil para muchos porque, como se argumentó arriba, aunque la gente sea inteligente, las posiciones sobre temas fundamentales como el papel del Estado y la relación de las personas con él, están influenciadas por las intuiciones de cada cual que fácilmente terminan prevaleciendo sobre la razón (Haidt, 2012).

Bachelard (1948) muestra como una gran parte de lo que se sabía antes de la ilustración no estaba basado en evidencia científica, definida en términos modernos, y que el avance del conocimiento requirió refutar muchos de esos saberes. Así, surge una gran diferencia entre el conocimiento ordinario compuesto por saberes obtenidos por medio de la experiencia común, y el conocimiento científico que lo refuta utilizando nuevas categorías que revelan propiedades y relaciones no disponibles a través de la percepción sensorial.

Para Bachelard, el proceso de avance científico surge a través de rectificaciones graduales de errores precedentes superando los modelos teóricos aceptados. Dichas rectificaciones no se llevan a cabo tranquilamente y sin conflictos porque requieren vencer los obstáculos *epistemológicos* o barreras psicológicas que impiden o dificultan el aprendizaje de conceptos revolucionarios al interior de las ciencias; estos se presentan de manera interna



en todos los sujetos que se enfrentan a nuevas realidades: “Cuando se investigan las condiciones psicológicas del progreso de la ciencia, se llega muy pronto a la convicción de *que hay que plantear el problema del conocimiento científico en términos de obstáculos*. No se trata de considerar los obstáculos externos, como la complejidad o la fugacidad de los fenómenos, ni de incriminar a la debilidad de los sentidos o del espíritu humano: es en el acto mismo de conocer, íntimamente, donde aparecen, por una especie de necesidad funcional, los entorpecimientos y las confusiones. Es ahí donde mostraremos causas de estancamiento y hasta de retroceso, es ahí donde discerniremos causas de inercia que llamaremos obstáculos epistemológicos” (Bachelard, 1948: 15).

La lista de obstáculos epistemológicos que considera Bachelard es larga y compleja. Entre los principales están los siguientes. El primer obstáculo es la observación o experiencia básica colocada por delante y por encima de la crítica (Ibídem: 27). Esta experiencia lleva a derivar “verdades” de manera acrítica que luego pueden resultar falsas.

En el estudio de las drogas psicoactivas se encuentran muchos ejemplos de esta clase de obstáculo, como es el de

quienes han tenido estrecho contacto con jóvenes adictos y de ahí concluyen que el consumo de drogas debe ser prohibido. Un ejemplo contrario es el de los colombianos o mexicanos que han padecido niveles de narco-violencia muy altos y concluyen que la única solución es la legalización de la producción, tráfico y consumo de drogas. En ambos casos la conclusión se deriva de experiencias que han dejado marcados a quienes afirman entender la “verdad” sobre el fenómeno. En ellos, los sentimientos y vivencias han jugado un papel clave en la formación de sus conclusiones.

Otro obstáculo epistemológico surge del conjunto de saberes que se aceptan como conocimiento general o convencional en cada sociedad. En cada cultura se generalizan grandes “verdades” que se vuelven lugares comunes y que pueden convertirse en obstáculos para comprender el mundo y los fenómenos sociales. Por ejemplo, dentro de la tradición católica, de la creencia de que “Dios había hecho al hombre a su imagen y semejanza” se deducía que la creación tenía como fin principal el ser humano por lo que la Tierra era el centro del universo y de ahí se deducía que el Sol giraba alrededor de ella. Esta conclusión era no solamente un saber aceptado en la Edad Media, sino que su rechazo era una herejía que podía ser sancionada con la muerte en la hoguera. No sorprende que este saber haya sido un



obstáculo muy grande para la comprensión del sistema solar y del universo en Europa.

Otros obstáculos surgen de las analogías y paralelismos entre diversos fenómenos. El animismo primitivo, posteriormente traducido en el organicismo griego, intentaba explicar el mundo por analogía con los procesos vitales. De igual manera, personas que han crecido en comunidades indígenas latinoamericanas tienden a creer en la existencia de espíritus dentro de muchos objetos naturales. Estas creencias pueden tener consecuencias positivas como el respeto del medio ambiente, pero están en grave conflicto con el conocimiento moderno. Una razón para el conflicto puede ser que el concepto de espíritu de los indígenas sea diferente al occidental, lo que implica simplemente que al dialogar, lo que uno afirma es distinto a lo que entiende el otro.

Algunos procedimientos científicos también pueden llegar a ser obstáculos epistemológicos cuando surgen métodos nuevos más certeros o cuando bloquean otras formas de análisis. Por ejemplo, los métodos de observación directa se convirtieron en un importante obstáculo epistemológico debido al énfasis puesto en ellos durante el siglo XVII por parte del positivismo inductivo. Esto condujo al rechazo de la metodología hipotético-deductiva y, en consecuencia, se vio

afectado tanto el desarrollo como la aceptación de diversas teorías.

La filosofía de la ciencia de Bachelard se basa en su modelo de cambio científico fundamentado en la negación del conocimiento existente: “se conoce en contra de un conocimiento anterior, destruyendo conocimientos mal adquiridos, o superando aquello que, en el espíritu mismo, obstaculiza a la espiritualización” (Ibídem: 15). Sin embargo, estos obstáculos no están explícitamente formulados por aquellos a los que impulsan sino que operan más bien a nivel de supuestos implícitos o hábitos cognitivos o perceptuales. En consecuencia, Bachelard (1948: 238) propone desarrollar un conjunto de técnicas diseñadas para traer esas actitudes a nuestra conciencia reflexiva plena. Él habla de esas técnicas como efectuando un “psicoanálisis” de la razón.

En síntesis, para Bachelard la ciencia es discontinua pero progresiva, y en este proceso los errores constituyen una etapa esencial en el desarrollo de la ciencia y son preservados, en forma rectificada, por teorías subsiguientes (Ibídem: 281). Por tanto el proceso de rectificación, es fundamental para el conocimiento objetivo, y de ahí la importancia de contar con elementos que permitan establecer los errores, y rectificarlos.



## Khun y el papel de los paradigmas

Khun (2006) va más allá de los obstáculos epistemológicos y avanza la teoría del desarrollo científico basándose en el concepto de paradigma, rechazando la tesis del pensamiento científico tradicional o clásico, que veía el desarrollo de las ciencias sociales como un *continuum* en el que el conocimiento se acumulaba sobre lo anteriormente conocido. Para Khun el avance en las ciencias sociales es un proceso basado en rupturas y discontinuidades.

Kuhn observa que mientras los científicos naturales aparentemente no tienen controversias sobre las cuestiones fundamentales de sus respectivos campos, en las ciencias sociales estas son bastante comunes, y busca por tanto una explicación. En esta búsqueda descubre la función que juega en el conocimiento científico lo que define con el nombre de "paradigma": "Logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales" (Ibídem: 50).

Con base en esta noción de paradigma, Kuhn da una explicación histórica de los cambios producidos en la ciencia, apartándose del concepto tradicional de progreso

acumulativo, y haciendo énfasis en el desarrollo de la ciencia como una sucesión de rupturas revolucionarias no acumulativas, donde se alternan periodos de "ciencia normal" y "revoluciones científicas".

El concepto de "ciencia normal" en Kuhn está basado en el consenso: "Las personas cuya investigación se fundamenta en paradigmas compartidos se encuentran comprometidas con las mismas reglas y normas de práctica científica. Dicho compromiso y el aparente consenso que produce son prerequisites de la ciencia normal" (Ibídem: 71).

Para Kuhn la *ciencia normal* articula y desarrolla el paradigma en su intento de resolver los enigmas y problemas del mundo real: "La existencia de esta poderosa red de compromisos conceptuales, teóricos, instrumentales y metodológicos es la fuente principal de la metáfora que relaciona la ciencia normal con la resolución de un rompecabezas" (Ibídem: 15).

El significado de la ciencia normal se fundamenta en los logros, producto de la investigación en el ámbito de una comunidad científica, que son reconocidos como elementos fundamentales para la práctica ulterior, y posteriormente recogidos en los libros de texto que como "teoría aceptada,



ilustran muchas o todas sus aplicaciones afortunadas y confrontan tales aplicaciones con ejemplos de observaciones y experimentos” (Ibídem: 70). Estos textos son empleados para entrenar a las nuevas generaciones de científicos en los problemas y soluciones legítimas del respectivo paradigma.

Para Kuhn la existencia de un paradigma es necesaria para que haya una *ciencia normal*. El *paradigma* se considera como una forma aceptada de resolver un problema en la ciencia y que sirve de modelo para la investigación y la formación de una teoría; y, como un conjunto de leyes, teorías, e instrumentos que son utilizados por “las personas que aprendieron los fundamentos de su campo con los mismos modelos concretos” (Ibídem: 71).

En el contexto de la *ciencia normal* la investigación se podrá desarrollar alrededor de tres núcleos (Ibídem: 91-92). Primero, la investigación sobre ciertos hechos que según ha mostrado el paradigma, son especialmente reveladores de la naturaleza de las cosas, y que tiene por objeto aumentar la precisión y profundizar el conocimiento en el campo respectivo. Segundo, la investigación sobre aquellos hechos que, aunque no sean de mucho interés, permiten comparaciones fácticas con predicciones extraídas de la teoría paradigmática. Consisten en desarrollos prácticos

con base en conocimientos obtenidos en las teorías. Y tercero, trabajos empíricos con el objeto de articular la teoría paradigmática, resolviendo algunas de sus ambigüedades residuales y permitiendo la resolución de problemas que se habían señalado con anterioridad.

Esto lleva a que en el contexto de la *ciencia normal* la resolución de los problemas de investigación sea para Kuhn semejante a la solución de un rompecabezas: “Resolver un problema de investigación es lograr lo previsto de un modo nuevo [...]. Quien conoce el éxito demuestra ser un experto en resolver rompecabezas, y el reto que representa el rompecabezas es una parte importante de lo que normalmente lo motiva” (Ibídem: 107).

No obstante, los períodos de investigación científica normal se caracterizan por ser bastante conservadores: “La ciencia normal [...] se asienta en el supuesto de que la comunidad científica sabe cómo es el mundo. Gran parte del éxito de la empresa deriva de la disposición de la comunidad a defender dicha suposición, pagando por ello un considerable precio si fuera necesario” (Ibídem: 63). Debido a que el grado de acuerdo con el paradigma que rige la respectiva ciencia determinará la pertenencia o no, a la comunidad científica, sus miembros difícilmente querrán apartarse del



canon establecido. Lo que puede llevar, como resalta Kuhn, a situaciones en las que llegado el caso, “un paradigma puede incluso aislar a la comunidad de aquellos problemas socialmente importantes que no son reductibles a la forma de rompecabezas, debido a que no se pueden plantear en términos de las herramientas conceptuales e instrumentales que suministra el paradigma” (Ibídem: 108). En un caso extremo, una comunidad limitada por su *ciencia normal* puede terminar teniendo muy poco que decirle a la sociedad sobre sus problemas. No sorprende entonces que con frecuencia coloquialmente muchos se refieran a las universidades como torres de marfil y a las experiencias fuera de ellas como “la vida real”.

Como resultado de lo anterior, en el contexto de la *ciencia normal* no se pretende encontrar novedades de hechos o de teorías (Ibídem: 127), para que esto ocurra será necesaria la existencia de *anomalías* y de su reconocimiento como tal por la comunidad científica: “El descubrimiento comienza tomando conciencia de una anomalía, es decir, reconociendo que la naturaleza ha violado de algún modo las expectativas inducidas por el paradigma que gobierna la ciencia normal” (Ibídem: 130). Al hacerlo se experimentarán dificultades insolubles que darán lugar a un estado de crisis y de inseguridad: “El surgimiento de teorías nuevas

se ve usualmente precedido por un periodo de profunda inseguridad profesional debido a que exige una destrucción a gran escala del paradigma, así como grandes cambios en los problemas y técnicas de la ciencia normal [...] dicha inseguridad está provocada por el persistente fracaso a la hora de resolver como se debería los rompecabezas de la ciencia normal” (Ibídem: 151-152).

Esta situación conducirá a lo que Kuhn ha denominado como “revoluciones científicas”: “Aquellos episodios de desarrollo no acumulativo en los que un paradigma antiguo se ve sustituido en todo o en parte por otro nuevo incompatible con él” (Ibídem: 185). Estas se dan cuando un nuevo logro o paradigma presenta nuevas formas de ver las cosas, y por consiguiente, no se trata de un proceso acumulativo logrado mediante la articulación o la extensión del paradigma anterior. En la medida en que el nuevo paradigma se enfoca y parte de diferentes problemas y presupuestos, cambian también las normas para resolver los problemas, y por consiguiente “la tradición científica normal que surge de una revolución científica no sólo es incompatible con lo anterior, sino que a menudo resulta inconmensurable” (Ibídem: 202).

En otras palabras se trata de una ruptura con el paradigma anterior, y a pesar de que durante un periodo pueda



haber lo que Kuhn describe como un traslape entre los dos paradigmas, el modo de solucionar los problemas será diferente desde el punto de vista del nuevo y el viejo paradigma. Y como resultado, “una vez consumada la transición, la profesión habrá cambiado su visión del campo, sus métodos y sus objetivos” (Ibídem: 176), y más específicamente, “cuando cambia la tradición de la ciencia normal, la percepción que tiene el científico de su medio ha de reeducarse; en algunas situaciones familiares, ha de aprender a ver una nueva Gestalt” (Ibídem: 213) o forma de concebir el mundo.

Esto sin embargo, no implica que el anterior paradigma esté mal, sino que simplemente no está en capacidad de dar respuesta a los nuevos problemas que surgen. Para Kuhn, una teoría nueva no tiene por qué estar en contradicción con sus predecesoras, sencillamente se ocupa de fenómenos desconocidos hasta este momento (Ibídem: 190).

Además, los paradigmas antiguos no mueren puesto que muchos de sus adherentes simplemente no tienen la capacidad o la fuerza para cambiar de paradigma. Para los de mayor edad, por ejemplo, adoptar un nuevo paradigma puede requerir el reconocimiento de que lo que han hecho anteriormente ha sido en vano. Por eso, los paradigmas

mueren solamente con el tiempo si las nuevas generaciones no los adoptan y las viejas desaparecen.

Las ideas de Kuhn generaron un debate en filosofía y tuvieron críticos fuertes. En particular, el proceso de cambio de paradigma fue atacado como una simplificación que no se ajustaba a la realidad. Sin embargo, para los propósitos del estudio de las dificultades para discutir los temas relacionados con las drogas psicoactivas, la formulación de Kuhn es muy útil para entender los obstáculos para comunicarse entre las disciplinas y entre las diferentes corrientes de pensamiento de cada una de ellas.

## Los problemas en la formulación de la política pública

Las diferencias en las metas y metodologías de cada disciplina involucrada crean conflictos en los análisis de los fenómenos sociales. Por ejemplo, los antropólogos pueden buscar que las culturas indígenas perduren, mientras que los politólogos su asimilación a la corriente principal de las sociedades, y los sociólogos cómo lograrlo minimizando las fricciones sociales. La ciencia política puede recomendar la formulación e implementación de proyectos de desarrollo alternativo en zonas de cultivos ilícitos, pero la economía





puede dictaminar que estos no son viables sin fuertes subsidios permanentes, y la agronomía puede mostrar que muchos cultivos aunque rentables en el corto plazo, no serían sostenibles en el mediano o largo plazo y la ciencia política que los subsidios no son viables políticamente. La meta de los ambientalistas podría ser el mantenimiento de los bosques nativos, pero la de los abogados el respeto a los derechos de propiedad y de explotación por parte de sus dueños legítimos.

El desarrollo de las universidades modernas organizadas en facultades y departamentos que estudian distintas disciplinas ha llevado a que los estudiantes con creencias, inteligencias y habilidades semejantes y concordantes con los métodos de cada disciplina se aglutinen dentro de cada una de ellas. Por eso, las interpretaciones de la evidencia predominantes en las distintas disciplinas son diferentes. No es de sorprender que las interpretaciones de los fenómenos económicos elaboradas por los economistas de la corriente principal u ortodoxa de la profesión sean muy diferentes a las de los de la corriente marxista o a la de los politólogos. Estas diferencias se reflejan en las inclinaciones políticas del profesorado. Por ejemplo, aunque en las universidades estadounidenses predominan los profesores liberales y los demócratas sobre los conservadores y los republicanos,

las diferencias entre disciplinas son muy claras. Los departamentos o facultades que tienen menos profesores demócratas son los de economía, enfermería, ingeniería y administración de empresas. Este último es el único en el que el porcentaje de republicanos iguala al de los demócratas. En el resto hay más demócratas que republicanos, aunque en todas las disciplinas muchos no están afiliados a los partidos tradicionales (Rothman, Lichter y Nevitte, 2005: 6).

Las diferencias en las metodologías son también grandes y agravan la dificultad de establecer diálogos e interacciones fructíferas entre disciplinas. La economía prioriza la deducción y el uso de las matemáticas y los modelos abstractos mientras que otras disciplinas como la ciencia política, la sociología y la psicología confían más en la inducción basada en experiencias e investigaciones empíricas de donde debieran surgir los modelos. A lo anterior se agrega la tendencia frecuente de los analistas a desdeñar como inferiores los métodos que no se usan en su propia disciplina. No sorprende entonces que los politólogos consideren que los economistas no son realistas por su alto nivel de abstracción, mientras que los economistas neoclásicos afirman lo mismo de los politólogos porque sus recomendaciones frecuentemente implican “derogar la ley de la oferta y la demanda” y además porque no son científicos





serios puesto que no utilizan los métodos rigurosos del análisis matemático.

Las diferencias metodológicas también llevan a diferentes concepciones de la “verdad” las que dependen de los paradigmas y de las metodologías reconocidas como válidas dentro de cada disciplina. Utilizando el método deductivo se llega a “verdades” consistentes con los supuestos del modelo usado mientras que la inducción lleva a “verdades” consistentes con los hechos y evidencia examinados. Cada método tiene problemas. Por un lado, la deducción tiende a llevar a una “verdad” que puede tomar características de deber ser y de dogma, y que a su vez implícitamente supone que los factores no tenidos en cuenta por el modelo utilizado, o son irrelevantes, o no influyen sustantivamente el resultado. Por ejemplo, los modelos utilizados tanto por la economía neoclásica como la marxista son materialistas. La economía neoclásica se fundamenta en el principio de maximización de utilidades y de satisfacción personal y la marxista postula que la *infraestructura* de la sociedad formada por los medios de producción y las relaciones de producción entre las personas determinan los órganos sociales como las religiones, la familia y diversas asociaciones comunitarias, las cuales forman la *superestructura* y son simplemente formas de expresión de

la *infraestructura*. Ambos modelos son hijos de la confianza en la razón y descuentan la importancia de la psicología, la sociología, y otras ciencias sociales en las explicaciones de la formación del comportamiento económico de la gente. Por eso Marx afirmaba que “el capital no tiene alma”.

Otra característica de los procesos deductivos es la frecuente confianza en raciocinios que empiezan con la formulación de supuestos o premisas que se suponen ciertos, y que utilizando una lógica deductiva rigurosa llegan a conclusiones que se presumen válidas mientras no se demuestre que la lógica usada sea falsa. No hay duda que en ciencia hay muchas deducciones válidas, pero cuando se trata de fenómenos sociales complejos, obtener conclusiones basadas en pocos supuestos es muy arriesgado pues siempre hay una probabilidad, a veces alta, de que el fenómeno analizado tenga aspectos importantes no capturados por los modelos basados en dichos supuestos, que actúan como el conjunto de principios fundamentales de la teoría. Por eso es necesario verificar empíricamente la validez de la conclusión obtenida cada vez que se hace una nueva deducción. Si esto no se hace, en una cadena de deducciones al aceptar la cuarta o quinta deducción como válida, realmente se puede estar haciendo un acto de fe y podríamos estar discutiendo, como en la Edad Media, cuál es el sexo de los ángeles.



Sin embargo, el proceso de verificación empírica no es fácil porque tiende a ser válido dentro de un paradigma, pero muchas veces no hay un consenso al respecto entre los diferentes paradigmas de una disciplina y dentro de las diversas disciplinas.

Por otro lado, las conclusiones obtenidas por métodos inductivos pueden ser consistentes con diversos modelos, los que debido a que tienen diferentes supuestos llevan a conclusiones o “verdades” diferentes. Así, al explicar el voto de un elector, es posible concluir que votó por interés económico personal, o que lo hizo por principio o convicción política, o porque fue sobornado, o simplemente porque el candidato o candidata le pareció atractivo físicamente,<sup>5</sup> o que tiene más carisma. De igual manera, cuando una persona compra un artículo de marca, esta decisión puede deberse a que el producto es funcional para el uso que busca la persona, a que la marca es una garantía de calidad o a que es un símbolo de estatus. En cada uno de estos casos las creencias del analista influyen la respuesta elegida.

Además, las conclusiones obtenidas inductivamente no son fácilmente generalizables a contextos diferentes del que se

---

5. En los Estados Unidos la evidencia estadística demuestra que los candidatos altos tienen una probabilidad mayor de ser elegidos que los bajitos.

derivaron. Por ejemplo, a mediados de los años setenta un reconocido profesor de la Universidad de Princeton circuló un borrador de un estudio sobre el sistema político colombiano en el que concluía que la democracia colombiana era excepcionalmente fuerte porque en 1958 se había elegido un presidente liberal, en 1962 un conservador, en 1966 un liberal, en 1970 otro conservador y en 1974 otro liberal. Esto mostraba que los cambios en el poder entre los partidos eran pacíficos y respetaban las instituciones democráticas, lo cual no ocurría fácilmente en otros países en desarrollo. Afortunadamente para la reputación del profesor, antes de que el ensayo se conociera fuera de un círculo reducido, un colombiano serio le explicó que el “Frente Nacional” formado para controlar la violencia partidista, requería la alternación presidencial y había dividido el botín burocrático entre los dos partidos en partes iguales, creando de facto, un cartel del poder político que era bastante anti democrático.

Otro problema surge del hecho de que en cada disciplina las grandes simplificaciones requeridas para formular rigurosamente los modelos se justifican como una manera para llegar a la esencia de los fenómenos, descartando lo que es innecesario. Infortunadamente muchas veces no se sabe *a priori* lo que es importante, accesorio o marginal y con frecuencia lo que se considera importante en el



modelo termina siendo determinado por la capacidad del autor para formular el problema dentro de los parámetros aceptados por la ciencia normal de su paradigma, y no por la importancia de cada factor. Por eso, muchas veces cuando se utilizan modelos en los que se han hecho grandes simplificaciones, la probabilidad de que las políticas recomendadas no lleven a los resultados buscados es alta. Además, las simplificaciones y la limitada capacidad de formulación rigurosa, implícitamente condicionan las recomendaciones de política. Por ejemplo, los análisis del mercado en la economía marxista, llevan a recomendaciones incompatibles con las de la economía neoclásica. Para el marxismo las transacciones en mercados no controlados por el Estado, especialmente los laborales, son relaciones de poder entre desiguales en las que un actor explota a otro por lo que los mercados deben ser estrictamente controlados por el Estado. Pero para la economía neoclásica son simplemente intercambios en los que todos los actores ganan por lo que se debería confiar en el mercado libre. Para unos son juegos de suma cero y para otros son juegos gana-gana. Para los politólogos los asuntos de drogas son una expresión de poder; pero los antropólogos resaltarían el uso cultural de las drogas, los sociólogos la demanda y la oferta de drogas como resultado de la estructura e instituciones sociales, los abogados enfatizarían la legislación sobre drogas, el

crimen y los derechos humanos; los médicos sus efectos sobre la salud, los estadísticos la necesidad de cuantificar el fenómeno, y los psicólogos las características personales de los productores, traficantes y usuarios de drogas.

Cada disciplina involucrada en el análisis de las políticas contra las drogas implícitamente impone restricciones a las soluciones posibles. Por ejemplo, la economía requiere una solución viable financieramente, el derecho que sea consistente con las leyes, las asociaciones médicas rechazan los usos de las drogas que la profesión considere que son nocivos para la salud (aunque hay médicos que pueden tolerar usos regulados), los internacionalistas resaltan la necesidad de tener políticas consistentes con las normas internacionales y la estructura de poder mundial, los politólogos que estas sean consistentes con la estructura de poder nacional, y así sucesivamente.

Estas posiciones surgen de los paradigmas consensuados prevalecientes en cada disciplina. Esto lleva a recordar una regla fundamental de la lógica: "Al aumentar el número de restricciones que se ponen a la solución de cualquier problema, disminuye el conjunto posible de soluciones consistentes con todas las restricciones, al punto que puede llegar a ser el conjunto vacío". En otras palabras, si se



aceptan las restricciones impuestas por cada disciplina de manera individual y de los diferentes paradigmas de cada una de ellas, es probable que no haya una solución que no viole alguna restricción, es decir, que contradiga lo que una disciplina o corriente de pensamiento considera como solución aceptable. Cuando esto ocurre, cualquier política podría ser criticada desde la perspectiva de la disciplina o corriente cuya restricción se ha violado lo que generaría un choque entre paradigmas.

Los ejemplos al respecto abundan. Un análisis económico neoclásico puede concluir que a Colombia le conviene desarrollar la agricultura moderna que requiere empresas que exploten grandes extensiones de tierra. Pero un análisis político o sociológico puede concluir que se debe fortalecer la economía campesina aunque sea menos eficiente en términos económicos. En un caso la meta de una disciplina es aumentar el ingreso, en el otro, mantener o lograr la estabilidad social y minimizar la violencia. Conflictos semejantes se pueden presentar cuando la antropología apoya la protección de tradiciones y creencias de comunidades nativas aunque por ejemplo, estas no permitan que el Estado cobre por servicios de agua y alcantarillado ("el agua es un regalo de Pachamama que el Estado no nos puede quitar"), o que desarrolle zonas con alto potencial

económico pero que son sagradas para alguna comunidad y por eso no alterables.

Cuando una política se formula desde una disciplina o corriente de pensamiento frecuentemente no tiene en cuenta muchas de sus consecuencias posibles. Las políticas recomendadas desde la perspectiva de una disciplina no consideran los problemas económicos, políticos o sociales que puedan generar. Así, puede ser políticamente correcto congelar precios o aumentar el gasto público sin considerar los efectos económicos generados por la pérdida de ingreso de los productores afectados o por los requisitos de financiación del gasto; y viceversa, económicamente correcto liberar el mercado sin considerar las consecuencias políticas y sociales de tal medida. Por eso, con frecuencia cuando una política tiene consecuencias indeseables muchos analistas se refieren a estas como "consecuencias no buscadas". Desde el punto de vista de los artífices e inspiradores de la política estas pueden ser "no buscadas", pero en la mayoría de las veces ellos no pueden argumentar que son inesperadas o impredecibles. El punto es que estas aparecen cuando la formulación e implementación de las políticas se hacen usando modelos que no han tenido en cuenta todos los aspectos relevantes del fenómeno que se quiere regular o promover.



Además, la mayoría de los economistas, politólogos y otros científicos sociales consideran que es importante dar recomendaciones de política. A diferencia de la medicina, quienes estudian la sociedad difícilmente aceptan que no tienen bases suficientes para recomendar políticas y soluciones a los problemas enfrentados. Por el contrario, cuando alguien va al médico y este concluye que la persona tiene una enfermedad incurable o simplemente algo que el médico no puede diagnosticar, la persona acepta esta limitante, y le paga la consulta sin reprocharle por no curarla. En las ciencias sociales la gran mayoría de los analistas no reconocen esas restricciones y emiten recomendaciones de política para “resolver” el problema en cuestión aun cuando en rigor estas no tengan ninguna probabilidad de éxito. Las razones para esto son diversas:

- Primeramente algunos necesitan creer que saben, lo que se convierte en un obstáculo epistemológico que no permite que el experto reconozca que no encuentra soluciones a los problemas que enfrenta y que supuestamente hacen parte de su disciplina académica que ha estudiado por años.
- Algunos que tienen intereses políticos, posiciones burocráticas o de consultoría sienten la necesidad de formular recomendaciones para poder mantener

sus ingresos, promover sus carreras o lograr sus fines políticos.

- Además, la diversidad de paradigmas y de posiciones aparentemente legítimas, permite defender la posición tomada mostrando ejemplos de trabajos semejantes reconocidos como rigurosos, que no tienen en cuenta o no se preocupan por las anomalías encontradas en el análisis.

No sorprende entonces que a pesar de las soluciones propuestas a la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, el consumo de drogas, la corrupción, y muchos otros males sociales, estos perduren.

## El papel de la economía conductual

La teoría económica neoclásica y la marxista que han dominado las facultades de economía en el mundo occidental durante un siglo, son hijas de la Ilustración y de la confianza en la racionalidad humana y se basan en el supuesto del hombre racional que maximiza sus beneficios económicos. La economía del comportamiento o economía conductual desarrollada durante las últimas décadas presenta un desafío a dichas teorías y avanza hacia



la creación de un nuevo paradigma económico. Estos desarrollos muestran que las motivaciones de los humanos y su forma de comportamiento son mucho más complejos y están influenciados por emociones y vivencias que generan intuiciones y por las limitaciones de los sistemas del cerebro a través de los cuales las personas procesan la información que reciben sobre el mundo y la vida.

Estudios empíricos muestran los límites de la confianza en la razón como instrumento de análisis objetivo y cuestionan su validez. Hace ya 30 años la teoría PRIME sobre el comportamiento (Buck, 1985), que fue ampliamente validada por estudios analíticos, es “una forma integrada de pensar sobre las emociones y la motivación en sus diversos aspectos fisiológicos, expresivos y cognitivos de la motivación”. Robert West aplicó esta teoría en sus extensos trabajos sobre la adicción al tabaco y concluyó que “en cada momento de nuestras vidas generalmente actuamos en la búsqueda de lo que más deseamos o necesitamos en ese preciso momento. Las creencias y los planes pueden influenciar el comportamiento solamente generando deseos y necesidades momentáneas. Los deseos y las necesidades influyen el comportamiento generando impulsos e inhibiciones momentáneos” ([www.primetheory.com](http://www.primetheory.com)). Esto implica que el comportamiento humano no es consistente

en el tiempo porque los deseos y necesidades percibidos por las personas varían en él, y confirma que en muchas decisiones las personas enfrentan conflictos entre su razón y sus sentimientos. Esto hace que los comportamientos en algunas ocasiones sean impredecibles y en otras aun lleguen a ser, caóticos.<sup>6</sup> En otras palabras, las personas frecuentemente actúan de manera contradictoria y conviven con sus contradicciones. Usando la terminología acuñada por Richard Thaler (1992), hay dos clases de sujetos de las teorías, los “econos” de la teoría económica tradicional que supone que la gente “es altamente racional, súper racional y sin emociones. Ellos pueden calcular como un computador y no tienen problemas de autocontrol”, y los “humanos”, imperfectos, inconsistentes, pero reales cuyos comportamientos pueden ser erráticos e inconsistentes.

Los trabajos de los psicólogos Daniel Kahneman y Amos Tversky sentaron varias de las bases para la economía del comportamiento y dan luces para entender la interacción entre la razón y las intuiciones.<sup>7</sup> Kahneman (2012) presenta de manera detallada “la teoría de las perspectivas o

---

6. Haidt (2012) y Kahneman (2012) llegan conclusiones semejantes.

7. Kahneman recibió el premio Nobel de Economía en 2002. Tversky, coautor de la teoría de las perspectivas con Kahneman, no lo compartió porque había fallecido seis años antes.



prospectivas” que incorpora los hallazgos obtenidos en trabajos empíricos. Un primer hallazgo es la existencia de dos mecanismos con los que los humanos procesan la información y generan interpretaciones y creencias sobre la realidad, el “sistema 1 que piensa rápido” y el “sistema 2, que piensa despacio”. Los sistemas 1 y 2 están siempre activos mientras permanecemos despiertos. El sistema 1 aplica las intuiciones que la persona ha elaborado por medio de sus vivencias, sentimientos y emociones y actúa automáticamente, y el sistema 2 que tiene la capacidad de utilizar la razón pero se halla normalmente en un confortable modo de mínimo esfuerzo en el que solo una fracción de su capacidad está ocupada. Todo ser humano tiene que tomar decisiones continuamente pero la información requerida para hacerlo rigurosamente es muy grande y muchas veces difícil de obtener. Para ilustrar esto basta con ir a un supermercado y tratar de decidir cuál de los 30 o más cereales disponibles uno debe comprar. Cada cual tiene un precio pero las cantidades son distintas y los contenidos de vitaminas, azúcar, grasas, sabores, consistencias etc., varían. Una decisión puramente racional requeriría un modelo que compare las características de cada cereal y su precio con las de los demás. Esto no solamente implica dedicar tiempo para recopilar la información sino saber manejar las técnicas matemáticas para poder llegar a la decisión

óptima. Por eso, los humanos han aprendido a usar sistemas heurísticos o atajos que faciliten estos procesos. “El sistema 1 hace continuamente sugerencias al sistema 2: impresiones, intuiciones, intenciones y sensaciones. Si cuentan con la aprobación del sistema 2, las impresiones e intuiciones se tornan creencias y los impulsos, acciones voluntarias. Si todo se desarrolla sin complicaciones, como ocurre la mayor parte del tiempo, el sistema 2 acepta las sugerencias del sistema 1 con escasa o ninguna modificación. Generalmente damos crédito a nuestras impresiones y cumplimos nuestros deseos, y eso está bien...por lo común” (Ibídem: 39-40).

El sistema 2 es perezoso; aprender cuesta trabajo y muchas veces es aburrido, mientras que aceptar y validar intuiciones, especialmente cuando muchas de ellas han funcionado bien en el pasado, es mucho más sencillo y fácil que ponerlas en tela de juicio. Por eso con frecuencia cuando se busca solucionar un problema, la persona apela a la heurística, o sea a reglas prácticas para solucionar problemas; esta estrategia sacrifica rigor pero es un atajo que el sistema 1 ha utilizado con bastante éxito en muchas ocasiones, por lo que le tiene confianza.

Otros hallazgos referentes al comportamiento económico incluyen formas de valoración diferentes a las postuladas por





la economía ortodoxa. Por ejemplo, cuando hay que decidir qué bien comprar, cuando hay un punto de referencia sobre los posibles precios (o lo que Kahneman llama un “ancla”) estos se utilizan como base para tomar una decisión, la que es muy diferente a cuando la persona enfrenta la misma situación sin tener referencias de precios o de transacciones previas. El ancla permite que el comprador sienta si paga demasiado, si compra una ganga o si paga el precio normal. Este proceso no es consistente con la teoría tradicional del consumidor “econo” que implica que la decisión racional debería basarse en la comparación entre la satisfacción que la persona espera obtener del consumo del bien y la insatisfacción causada por la pérdida de dinero usado para comprar el bien o servicio consumido, independientemente de la información que pueda tener sobre los precios a los que bienes y servicios semejantes hayan sido transados anteriormente.

Otro hallazgo es que la posesión de un bien o activo genera sentimientos de apego, lo que hace que la separación sea dura, es decir, psicológicamente costosa. Por ejemplo, una persona que busca una casa donde vivir y enfrenta la elección entre dos viviendas de igual precio en las que no ha vivido, prefiere la que más le gusta. Sin embargo,

cuando ha vivido en alguna, y genera apego, le es más difícil mudarse aunque muchas veces el cambio pueda ser más beneficioso. Asimismo, aceptar pérdidas con un activo que se ha poseído genera más insatisfacción que la pérdida de una ganancia esperada de la misma magnitud, pero que no se había concretado. Esto hace que por ejemplo, cuando un inversionista en la bolsa necesita efectivo, tiende a vender acciones ganadoras en lugar de aquellas en las que ha perdido dinero, independientemente de las expectativas de rendimiento futuro de cada acción. En la teoría económica tradicional se argumenta que “las pérdidas del pasado, quedaron en el pasado” y no deben afectar las decisiones futuras, pero en la realidad a la gran mayoría de la gente le es difícil aceptar esas pérdidas, las que afectan sus decisiones hacia el futuro. Por eso, una vivienda en donde se haya tenido buenas experiencias es un obstáculo para mudarse, aunque financieramente el cambio pueda ser benéfico.

La lista de hallazgos es bastante más larga y compleja y este no es el lugar para resumir todos ellos. Lo importante es que la teoría de las perspectivas incorpora hallazgos que contradicen las teorías tradicionales de la economía basadas en el “*homo economicus*” racional que dichas teorías simplemente han supuesto que existía.



Lo anterior no significa que la teoría económica basada en el supuesto del hombre puramente egoísta y calculador de beneficios no sea útil. Aunque Kahneman resalta algunas inconsistencias importantes de la teoría económica tradicional con la evidencia y desarrolla una manera diferente de analizar los mercados, él no propone tirar por la borda la teoría tradicional porque responde bastante bien a muchos problemas, sino de complementarla. Además, Kahneman también identifica algunas inconsistencias, tal vez no muy importantes (hasta ahora), de su teoría de las perspectivas.

## Algunas reflexiones sobre debates y políticas

### Una gran complejidad

Las teorías reseñadas son útiles para entender la formación de creencias y saberes y los procesos de toma de posiciones con respecto a las drogas psicoactivas, y así empezar a explicar por qué personas educadas, inteligentes e intelectualmente honestas llegan a posiciones divergentes y con frecuencia antagónicas con respecto a los fenómenos asociados a dichas drogas.

Esas teorías resaltan la gran complejidad de los problemas conceptuales encontrados al estudiar la formación de las creencias y las intuiciones y la generación de conocimiento lo que hace que haya grandes dificultades al buscar la “objetividad” en cualquier argumento sobre drogas psicoactivas. Un primer problema surge de la necesidad de diferenciar las creencias del conocimiento. La creencia es simplemente “una idea, proposición o premisa que es considerada verdadera por quien la profesa”. Pero como se mostró, los saberes de la gente surgen de la interacción entre las intuiciones y la razón, que en el caso de las drogas psicoactivas fácilmente la domina las intuiciones. Las posiciones que la gente toma sobre las drogas psicoactivas están influenciadas por emociones muy fuerte y personas con mentes rectas, justas y honestas, absolutamente convencidas de sus verdades, han tenido una gran influencia en la formación e implementación de las políticas.

Es de notar además que no existe un consenso sobre lo que constituye el conjunto de creencias. Por ejemplo, el concepto de creencia difiere entre la filosofía y la psicología, aunque estudios modernos de filosofía de la mente, neuropsicología y neurociencia podrían llegar a una convergencia al respecto. Además, dentro de la filosofía y la psicología



hay corrientes que formulan definiciones diferentes y en algunos casos llegan a afirmar que el concepto mismo de creencias no es útil o válido. A pesar de eso, se puede afirmar que las creencias difieren del conocimiento porque no necesariamente se derivan de un proceso de aprendizaje científico, mientras que el conocimiento es una creencia “verdadera” porque se ha validado con los criterios científicos que requieren verificar empíricamente las hipótesis presentadas. Pero esta definición del conocimiento también presenta problemas epistemológicos puesto que requiere justificar el proceso por el cual la creencia es validada para que sea verdadera. Como no hay un consenso sobre dichos procesos porque las diversas disciplinas y corrientes de pensamiento tienen diversas formas de llegar a lo que consideran qué es una prueba, al final no hay respuestas absolutas excepto dentro de cada paradigma. Por eso, una creencia puede ser verdadera dentro de un paradigma científico, falsa dentro de otro, o falsa dentro de los dos, de muchos o de todos.

Lo elaborado hasta acá muestra que si bien la razón y la ciencia juegan un papel en la formación de las opiniones sobre las políticas de drogas, como los científicos, y mucho más importante, los políticos no son seres totalmente racionales (“econos”) y desinteresados sino humanos

que viven en el mundo, las posiciones que toman están influenciadas por el conocimiento ordinario compuesto por saberes obtenidos por medio de la experiencia común, y el conocimiento científico de la ciencia.

La diversidad de disciplinas académicas y de vivencias dentro de distintas culturas genera otros problemas graves. Como se mencionó, los humanos buscan aplicar lo que ellos consideran son sus conocimientos, aunque ellos estén contaminados por sus intuiciones, y no tengan dificultad en recomendar políticas. Todos creamos una interpretación o imaginario del mundo y las recomendaciones o rechazos a políticas específicas son una expresión de dicha interpretación. Aceptar que no se tiene suficiente conocimiento para recomendar o rechazar una política es psicológicamente difícil porque implica reconocer que el imaginario que se tiene es errado, o a lo menos incompleto.

En un caso tan complejo como el de las drogas psicoactivas ilegales algunos no tienen opiniones o reconocen que no saben, pero la gran mayoría de los involucrados en las políticas de drogas en su análisis, estudian y entienden esta problemática desde una perspectiva parcial, bien sea desde una posición profesional, étnica, patriota, racial, de género etc. Por ejemplo, los ciudadanos colombianos y



estadounidenses ven el problema de manera muy distinta. De igual manera, los médicos tienen conocimiento sobre el efecto de las drogas sobre el cerebro, el ambientalista sobre el deterioro del medio ambiente, el criminalista sobre las organizaciones criminales, y así sucesivamente en cada disciplina, y estos conocimientos tienden a determinar las posiciones de cada cual. El problema que tienen todos es que al hacer recomendaciones de política trascienden sus conocimientos especializados y actúan como científicos sociales con amplios conocimientos en la formulación e implementación de políticas públicas efectivas y eficientes en la sociedad sujeto de la recomendación.

Como muestra Kahneman (2012), la gente toma posiciones utilizando atajos heurísticos los cuales son muy útiles en muchos casos, pero cuando se trata de problemas sociales complejos las intuiciones pueden llevar a políticas ingenuas e ineficientes y aun contraproducentes. Por ejemplo, el ex embajador de los Estados Unidos en Colombia William Brownfield frecuentemente explicaba las políticas de drogas de su país diciendo: "Nosotros los americanos somos gente sencilla y nos gustan las soluciones simples". Infortunadamente en ciencia es bien sabido que todo problema complejo siempre tiene soluciones simples que no obtienen sus metas o resuelven los problemas. Por eso para

avanzar es necesario reconocer la complejidad y tratar de elaborar un bosquejo de los procesos por los cuales la gente llega a decisiones sobre drogas psicoactivas.

### El imperio de los científicos o de expertos improvisados en política pública, ¿puede haber políticas de drogas basadas solamente en la ciencia y en la evidencia?

Como se mostró, los expertos, no importa en cual disciplina, tienden a hacer recomendaciones de política. El problema es que la experticia de cada cual es limitada por los paradigmas de su disciplina que le permiten resolver algunos problemas. Como arguye Khun, en las ciencias físicas o "duras" los consensos son relativamente fáciles de obtener y hay muy poca controversia. En las ciencias sociales o "blandas" es más difícil tener consensos. Pero independientemente de la "dureza" o "blandura" de la ciencia, los consensos sobre políticas son muy difíciles de obtener. El problema radica en que los consensos son interiores a cada ciencia, pero las políticas implican enfrentar otras disciplinas y otros consensos. Por ejemplo, la medicina puede generar consensos sobre el efecto de las drogas sobre el cuerpo humano, la química sobre las reacciones al combinar diversas sustancias, la economía sobre los costos y beneficios privados y sociales de la producción de



cocaína, la agronomía sobre los requisitos para cultivar coca, etc. Pero las recomendaciones de política no son hechos a los que se llega científicamente sino opiniones que cada experto deriva de su arsenal de conocimiento y de sus propias experiencias e inclinaciones. La realidad es que en la práctica de la política los conocimientos científicos son útiles, pero estos no son suficientes y las políticas exitosas requieren ser formuladas teniendo en cuenta los sentimientos y las vivencias de la gente.

En las discusiones sobre drogas ilegales frecuentemente se recomienda que las políticas deben basarse en la ciencia y en la evidencia. Cuando esta recomendación se usa para apoyar las políticas actuales, supone primero, que las políticas han sido formuladas científicamente y basadas en la evidencia. Segundo, que la ciencia proporciona conocimientos firmes sobre los fenómenos que estudia. Tercero, que existen consensos sobre la interpretación de la evidencia. Y cuarto, que la ciencia también explica el paso del conocimiento y la evidencia a las políticas. Cuando la afirmación se hace para criticar las políticas actuales, el primer supuesto es inverso: que las políticas se formularon científicamente sin apoyo en la evidencia. Pero los demás supuestos coinciden.

Como se argumentó arriba, los paradigmas y los conceptos de evidencia varían entre las disciplinas académicas lo que dificulta cualquier evaluación de las políticas. No cabe duda que la política debe tener en cuenta las ciencias, pero como las posiciones de política de las personas están influenciadas por las intuiciones, el éxito de las políticas requiere tener en cuenta las emociones y sentimientos de la gente y no solamente las recomendaciones de científicos, las cuales muchas veces trascienden sus propios conocimientos. Por eso, las políticas exitosas son una combinación de conocimiento y arte, o sea destrezas que apelan a los sentimientos. Por eso el éxito de muchos políticos se fundamenta en su carisma, y no en sus conocimientos. El punto es que el salto de los modelos y teorías científicas a las políticas fácilmente es un salto al vacío cuyo resultado puede ser bueno o malo. Por eso, los argumentos sobre la necesidad del uso de la ciencia y la evidencia para formular políticas en realidad son simples clamores de que “mi argumento es válido y el suyo no” y una forma de evadir dar respuestas a los argumentos de los contradictores porque al final, podría ser posible llegar a acuerdos sobre la ciencia, pero no sobre los sentimientos porque estos son eso, sentimientos y emociones, no hechos científicos.



## Un ejemplo entre muchos: la medicina y las convenciones de drogas

Las ciencias de la salud tuvieron mucha influencia en la formulación de las políticas de drogas y hoy los médicos, la OMS y otras organizaciones semejantes mantienen esa influencia. Los párrafos siguientes ilustran el caso de la medicina y la normatividad internacional sobre drogas psicoactivas. Este es un ejemplo clásico de conflictos entre paradigmas profesionales y no se presenta como una crítica específica a la medicina porque aplica igualmente a todas las disciplinas e ideologías.

Las convenciones internacionales limitan los usos de las drogas controladas por las convenciones a la medicina y la ciencia. Esta norma se apoya en dos convicciones, una que simplemente rechaza las drogas por razones religiosas o morales, la cual aunque pueda estar en el trasfondo, en el mundo occidental actualmente no se hace explícita con frecuencia. La otra se basa en consensos médicos que consideran que cualquier uso que pueda ser nocivo para la salud debe prohibirse, argumento basado en una extensión del principio hipocrático que obliga a los médicos a no hacer nada que perjudique la salud del paciente. Aunque haya médicos que disientan de esta posición,

ha sido mantenida por la mayoría de la profesión y por organizaciones como la OMS y la PAHO. En mi experiencia en organismos internacionales he encontrado con frecuencia que los médicos, biólogos y químicos especializados en drogas psicoactivas afirman que sus posiciones se basan en la ciencia mientras que los argumentos de las ciencias sociales son considerados simples especulaciones. La lógica aquí es sencilla: la medicina sabe cómo las drogas afectan negativamente al cuerpo humano, y con base en eso los médicos o expertos en salud pública deducen que esas drogas deben eliminarse.

Los médicos, acostumbrados a tomar decisiones sobre sus pacientes, implícitamente arguyen que deben tener el poder de decidir por la sociedad si las personas pueden o no usar drogas psicoactivas con fines no médicos o científicos, bien sea recreativos, rituales, experimentales, o de auto medicación. Pero en esta decisión no se tienen en cuenta los costos o beneficios sociales de su uso ni de las políticas contra las drogas, temas en los cuales los profesionales de las ciencias de la salud no tienen una formación rigurosa. Así, para ellos, la eliminación de cualquier uso diferente a los médicos y científicos es una simple forma de medicina preventiva que el Estado tiene obligación de implementar! Claro que esta obligación es simplemente un deber ser,



independiente de la capacidad del Estado y del gobierno para cumplirla. Por eso, aunque la meta de un mundo sin drogas pueda ser una meta muy loable de acuerdo a muchos criterios, dentro de las condiciones del mundo actual es imposible lograrla y en realidad, lo más que puede ser es una meta “aspiracional” a la que las políticas idealmente podrían acercarse, pero que en realidad no podrían lograr.

Estos argumentos se basan en una ingenua creencia en la superioridad de algunas ciencias “duras” sobre las ciencias sociales “blandas”. Sin embargo, quienes eso creen no consideran que aunque sus ciencias puedan ser más rigurosas, toda vez que ellos hacen recomendaciones de política están actuando como científicos sociales, con el agravante de no tener formación para ello, es decir, de ser amateurs. Los argumentos mencionados además son profundamente inconsistentes en cuanto la prohibición no se aplica a las drogas que más muertes y costos sociales generan: el alcohol y el tabaco. Para ser consistentes, quienes consideran que el único uso legítimo de las drogas psicoactivas es en medicina y la ciencia, deberían estar continuamente promoviendo la prohibición del alcohol, el tabaco, la cafeína y otras drogas psicoactivas legales.

Al incorporar las ciencias sociales al análisis se encuentra que

todas las sociedades han utilizado y utilizan drogas y otros sistemas como la hiperventilación y el Yoga, para modificar su percepción de la realidad y sus estados de ánimo, que las drogas siempre han cumplido papeles sociales importantes, y que nunca ha sido posible eliminarlas. Más aún, en el último siglo tuvo lugar una explosión en el número de medicamentos que actualmente se usan con fines recreativos o experimentales y en la última década el uso recreativo ilegal de drogas legales ha crecido enormemente. Por eso, si hoy se eliminaran todas las drogas ilegales, la gente continuaría usando otras sustancias para lograr los mismos fines. Las ciencias sociales concuerdan con la imposibilidad de eliminar los usos no médicos o científicos de las drogas psicoactivas, o sea de lograr un mundo libre de drogas, por lo que el problema de política desde la perspectiva de estas ciencias no es cómo eliminar las drogas sino cómo controlarlas para minimizar los costos que su consumo, producción y comercialización generen a la sociedad. Sin embargo, entre estas ciencias no hay acuerdo sobre cuáles son las políticas adecuadas, en parte, porque como se mostró, sus paradigmas tienen conflictos importantes entre sí.

Las normas internacionales se formularon con una fuerte influencia de la medicina y de grupos que presentaban argumentos morales fuertes, y con muy poca influencia de las





ciencias sociales y en ese proceso los expertos en medicina, salud pública, abogados penalistas y policías fungieron como científicos sociales. Cualquier reforma que mejore las políticas requiere incorporar las ciencias “blandas” en la formulación de las políticas de drogas.

## Un modelo básico

Para resumir lo elaborado hasta ahora es útil elaborar un modelo, así sea básico y limitado, fundamentado en la evidencia de que las intuiciones y el conocimiento dependen de procesos complejos cuyas variables determinantes son:

Primero, lo que podría llamarse factores intrínsecos a cada cual. Las personas al nacer no son iguales, cada una tiene unas características innatas que influyen su personalidad, el nivel y dimensiones de su inteligencia. La inteligencia es multidimensional y hay personas con gran capacidad de abstracción, otras con capacidades verbales, otras tienen una gran inteligencia social que identifica los sentimientos de otros y guía sus reacciones hacia ellos etc. Hay quienes pueden profundizar en uno o algunos de esos aspectos y hay quienes tienden a ser más limitados. Algunos tienden a buscar explicaciones espirituales y otros materiales. Algunas personas se comportan principalmente tratando de maximizar

sus intereses individuales, y otras están dispuestas a sacrificar beneficios personales para ser consistentes con los principios que dicen profesar. Además, en términos de Kahneman, estos factores intrínsecos a las personas también determinan la interacción entre los sistemas 1 y 2 de cada persona.

Segundo, las experiencias de cada persona. El ser humano está continuamente recibiendo y procesando información sobre el mundo y la vida. Las vivencias hacen parte de este aprendizaje y son claves en la formación de la identidad étnica, cultural, nacional, de género, profesional etc. de las personas. Por eso, en los discursos sobre drogas frecuentemente se escucha: “Hay que haber estado allí para saber lo que es la adicción o la vida del cultivador de coca o las mafias, o un agente de la DEA etc.”

Tercero, la cantidad, clase y calidad de la educación formal que la persona recibe y la forma en la que la aprehende y la interioriza. La educación puede ser más o menos rigurosa, las personas absorben el conocimiento de diferente manera y como se vio, las disciplinas profesionales influyen la forma en la que la gente ve y da soluciones a los problemas.

Cuarto, para entender los comportamientos hay que aclarar la relación entre los intereses y los sentimientos. Como se



argumentó, tanto la economía ortodoxa como la marxista suponen que los intereses económicos explican los mercados ilegales. Esta es una variable importante pero no la única que influye en los comportamientos económicos ilegales. Sin embargo, es importante aclarar que los intereses económicos no son una variable independiente aunque en las ciencias económicas tiende a equipararse con toda la racionalidad. Por ejemplo, los comportamientos estudiados por Kahneman se consideran como irracionales dentro de la literatura económica.

El problema es que muchos de los comportamientos que los economistas tradicionales considerarían irracionales simplemente tienen una racionalidad diferente a la simple maximización de beneficios económicos. Estas racionalidades surgen del hecho que lo forma en la que las personas perciben sus intereses depende de la personalidad, vivencias, educación, cultura y la educación por lo que los intereses no son independientes y reflejan estas variables, en las que los sentimientos juegan un papel importante. Por ejemplo, una de las principales actividades de los economistas es la enseñanza. Pero no creo que muchos profesores de economía puedan justificar su elección de trabajo como resultado de sus esfuerzos para maximizar utilidades. La respuesta posible que el profesor de economía típico daría

es que él recibe una gran cantidad de “ingreso psíquico” y que por lo tanto si maximiza sus ingresos totales. Claro que con este argumento se puede argumentar que cualquier comportamiento maximiza utilidades por lo que se vuelve circular e imposible de verificar o refutar. La realidad es que los sentimientos y emociones asociadas al aprendizaje y a la enseñanza son claves para entender por qué el profesor eligió su profesión. Usando términos tradicionales: ¡tiene vocación!

En realidad la mayoría de las personas tienen metas que trascienden lo meramente económico y que generan diversos intereses, que pueden ser políticos, patriotas, religiosos, clasistas, étnicos, culturales etc. Sin embargo, desde la perspectiva de la formulación e implementación de política, los intereses presentan dos desafíos: primero hay que identificarlos porque lo que se observa es un comportamiento que podría ser consistente con muchos intereses. Las respuestas que darían las personas sobre los intereses que motivan sus comportamientos individuales muchas veces no podrían tomarse *prima facie*, porque para satisfacerlos la gente puede seguir una estrategia que los negaría. En estos casos la hipocresía es un instrumento de los discursos y argumentos que buscan esconder los verdaderos intereses. Y segundo, una vez identificados los intereses, como no son



independientes, es necesario identificar los sentimientos, rasgos culturales, motivaciones étnicas, políticas, religiosas, patrióticas etc., o sea los sentimientos que se esconden detrás de los comportamientos.

Quinto, tanto las personas cuyos comportamientos son observados, como quien los observa son productos de las sociedades en las que crecieron, vivieron y viven. Esto crea otro problema: ¿cómo establecer con certeza cuando un analista, artífice de política o simple observador no está influenciado por lo desarrollado en los cuatro puntos anteriores? O en otras palabras, ¿cómo asegurar la objetividad de quien hace afirmaciones sobre los fenómenos analizados?

### Referencia bibliográfica

- Anzola, Marcela (2012) El Paradigma de la Seguridad Jurídica en un Estado en Transformación: El Caso de la Inversión Extranjera. Tesis Doctoral, Estudios Políticos, Bogotá: Universidad Externado.
- Kahneman, Daniel (2012) Pensar Rápido, Pensar Despacio. Random House Mondatori, S. A.
- Khun, Thomas S. (2006) La Estructura de las Revoluciones Científicas, México: Fondo de Cultura Económica, 3ª Edición.
- Bachelard, Gaston (1948) La Formación del Espíritu Científico. Contribución a un Psicoanálisis del Conocimiento Objetivo, Buenos Aires: Editorial Argos.
- Buck, Ross (1985) "Prime theory: an integrated view of motivation and emotion", en Psychological Review, 92, 3: 389-413.
- Haidt, Jonathan (2012) The Righteous Mind. Why Good People Are Divided by Politics and Religion, publicado por Jonathen Haidt.
- Rothman, Stanley, S. Robert Lichter y Neil Nevitte (2005) "Politics and Professional Advancement among College Faculty", en The Forum, Vol. 3, No. 1, Essay 2.
- Shapiro, Ian (2003) The Moral Foundations of Politics, Yale University Press.
- Thaler, Richard H. (1992) The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life, Princeton and Chichester, U.K.: Princeton University Press.



Actualidad

# Instituciones expresan su negativa a las modificaciones a la ley minera

Magaly Arrecis  
Área Socioambiental IPNUSAC

**E**l 10 de septiembre pasado, en el Salón del Pueblo del Congreso de la República, se realizó la cuarta sesión de audiencias públicas convocadas por la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, durante las cuales, quienes solicitaron audiencia, pudieron expresar la opinión institucional en cuanto a la Iniciativa de Ley 4590, que Dispone Aprobar Reformas al Decreto 48-97 del Congreso de la República, Ley de Minería.

En esta ocasión, los representantes de tres instituciones expresaron su posición en cuanto a las modificaciones a la ley minera: el Consejo Departamental de Autoridades Mayas de Quiché, el Centro Internacional de Derechos Humanos, Liderazgo, Inclemencia y Desarrollo, y el Centro de Políticas para el Socialismo. Las tres instituciones coincidieron en oponerse a las modificaciones, según distintos argumentos,



y solicitaron a la Comisión de Energía y Minas que emitan dictamen desfavorable a la Iniciativa de Ley 4590

Posición que ha expresado la mayoría de organizaciones, representantes de pueblos indígenas y universidades, que desde la primera jornada realizada el 6 de agosto, demandan el respeto a los derechos de la población amenazada por las actividades mineras y promover actividades económicas favorables para los intereses de nación sin afectar la vida y el ambiente.

Algunas de las posiciones compartidas durante las cuatro audiencias públicas y fotografías de las mismas, están disponibles en [http://ipn.usac.edu.gt/?page\\_id=9044](http://ipn.usac.edu.gt/?page_id=9044) parte de la página WEB del IPNUSAC.



# La independencia dejó tareas inconclusas

---

Rina Monroy  
Comunicadora IPNUSAC

**E**n el marco de las conmemoraciones por el 193 aniversario de la declaración de independencia del antiguo Reino de Guatemala, la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) de la Presidencia de la República efectuó, el pasado 12 de septiembre, el panel foro Implicaciones económicas, políticas y sociales de la independencia de Guatemala, en el contexto actual y su relación con la situación agraria.

Participaron en la actividad académica Mario Godínez del Fondo de Tierras, Fredmann Pacay, director de Política y Legislación de la SAA, y Edgar Celada, del Instituto de Estudio y Análisis de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos.







En el orden habitual, Fredmann Pacay, Edgar Celada, Norman Martínez, Axel López, Tz'unum B'alam y Mario Godínez. (Foto, cortesía de SAA).

En el acto también participaron el titular de la SAA, Axel López y el sub secretario de Resolución de Conflictos, de la misma institución, Norman Martínez.

Aunque los tres expositores abordaron la temática desde perspectivas distintas, concordaron en que la declaración de independencia del 15 de septiembre de 1821 no significó cambios sustanciales en las estructuras económicas, sociales y políticas de la época, dejando inconclusas las tareas de

transformación social que habrían sido deseables a los ojos de las y los guatemaltecos de hoy.

Al contrario, se señaló, a lo largo de la vida republicana algunos de los problemas heredados de la época colonial se acentuaron y, en particular, se mantuvo un terreno fértil para una prolongada conflictividad agraria que aún hoy sigue sin resolverse.

A este respecto, Paca se mostró optimista sobre la posibilidad de avanzar en el diseño de una política agraria nacional, de Estado, en el marco del impulso de la Política de Desarrollo Rural Integral.

A su turno, Godínez hizo énfasis en los ciclos de despojo de los que han sido víctimas los pueblo originarios de lo que hoy es Guatemala, señalando cómo en la actualidad asistimos a la defensa, desde las comunidades indígenas, de las últimas alturas del territorio en el que fueron arrinconadas y que hoy despiertan el apetito de empresas mineras.

Por su parte, el representante del IPNUSAC hizo una exposición que privilegió la perspectiva histórica, situando la independencia de Centroamérica dentro del ciclo global de las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII



hasta finales de la primera mitad del siglo XIX, enfocando la coyuntura independentista como resultado de la convergencia de procesos culturales, ideológicos, sociales, económicos, militares y políticos en dilatados escenarios (Europa, Norte América, México y Sud América) que indujeron a las elites de la época a “cambiar para que todo siguiera igual”.

La conmemoración organizada por la Secretaría de Asuntos Agrarios también tuvo el colorido de los altares cívicos, el entusiasmo del traslado de la antorcha de la libertad, el sabor de la gastronomía regional y el vibrar de los atabales y la marimba.



# Revista IPNUSAC le otorgan Premio

---

Rina Monroy  
Comunicadora IPNUSAC

La Revista Análisis de la Realidad Nacional recibió un reconocimiento por ser una de las tres principales publicaciones de Guatemala incluidas en el catálogo **Latindex, sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal** en el cual se enlistan únicamente aquellas producciones que cumplen los requisitos académicos y de calidad.

Se obtuvo tras cumplir con una serie de criterios entre los que se destacan la periodicidad, originalidad de los artículos, un comité editorial internacional, colocar en los artículos resumen y palabras claves en inglés, solicitar una revisión por parte del comité editorial antes de aceptar su publicación, los autores hacer los cambios sugeridos tras la revisión, referencias bibliográficas, entre otros; aspectos que dieron la valoración para premiar la revista del IPNUSAC.

El galardón se obtuvo tras un proceso de revisión de diversas publicaciones por parte de Sarai Cordova representante de LATINDEX-Costa Rica y del Centro de Documentación de la



Universidad de San Carlos Magaly Portillo, haciendo énfasis indican las expertas que en tan poco tiempo de creación la revista del IPNUSAC ha cumplido con su periodicidad y estándares de calidad académica que se requieren para ser indexada. Llevando a la fecha la revista 9 ediciones.

Otras revistas premiada dentro de su categoría con el IPNUSAC fue la revista de la Facultad de Agronomía, el primer lugar fue otorgado a la Revista de la Facultad del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Química y Farmacia de la USAC y Colegio de Psicólogos.

Edgar Gutiérrez, Director de la Revista expresó, “nuestro principal compromiso es promover enfoques plurales e interdisciplinarios que

reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable”.

Es un aporte trimestral de nuestra revista impresa y quincenal de la revista digital, sobre temas y procesos sociales de actualidad, se ha convertido en una fuente de reflexión, análisis y opinión para diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional de circulación en redes académicas, así como en instituciones de Gobierno, Organismo Legislativo, Sociedad Civil, Cuerpo Diplomático, entidades nacionales e internacionales.



La revista puede ser  
consultada en

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



# III Conversatorio

## ¿Hacia dónde va la educación pública?

---

Selvyn Curruchich C.  
PRODESSA

**E**l 4 de Septiembre se llevó a cabo el Tercer Conversatorio ¿Hacia dónde va la educación pública?, en el que participaron como ponentes Rómulo Cuj del Consejo Nacional de Educación Maya – CNEM; el analista Fernando Rubio; Fernando Sapón del Instituto de Lingüística e Interculturalidad - ILI de la URL / cátedra UNESCO; Catarina López del Proyecto de Desarrollo Santiago – PRODESSA; Marck Peñate del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI; y Federico Roncal, codirector de PRODESSA, como moderador.

«Saqarikiwonojelkwajchanimkitz'ib'aj le ib'i'. Chitz'ib'ajchuwach le junlajwujriib'i' » [\*K'iche'. Ver traducción al final. Con estas instrucciones animaba Catarina López Yat, de Proyecto de Desarrollo Santiago (Prodesa), a los presentes al tercer conversatorio ¿Hacia dónde va la educación pública?, el cual se realizó el jueves 4 de septiembre en un hotel capitalino.



La creatividad reflexiva de Catarina, una de los ponentes, ejemplificó sobremanera la realidad de las niñas y niños que, sin tener al español como idioma materno, llegan a la escuela el primer día de clases, pues así como los presentes en el conversatorio [no entendieron qué es lo que la disertadora les pedía, salvo algunos], los pequeños también sienten confusión al enfrentarse a una lengua que no es la suya.

Esta es la tercera reunión que promueven organizaciones sociales entre las cuales está el Consejo Nacional de Educación Maya, la Cátedra UNESCO de Comunicación para el Fortalecimiento de la Diversidad Cultural, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala IPNUSAC y Prodesa.

El objetivo de estas discusiones consta de tres puntos, de acuerdo con uno de los organizadores, Rubén Mendoza, también de Prodesa. El primero es poder retomar el tema de la educación pública, lanzar a la población sobre el riesgo que corre este bien público, pues está la idea de un sector económicamente poderoso que quiere privatizarla. “Es advertir a la sociedad que si no defiende sus derechos, en

poco tiempo tendremos una educación privatizada, ya que la política en esta materia se rige casi en silencio”, señala Mendoza.

Lo segundo es que se convierta en un espacio referente en cuanto a las ideas, políticas y pedagógicas, sobre la temática, que hagan un contrapeso a otras políticas, sobre todo las formadas, fortalecidas y difundidas por el empresariado, puesto que, de acuerdo con Mendoza, “la empresa privada está muy metida en la educación; tiene intereses propios”. Lo último es tratar de construir y consensuar entre instituciones con diversas experiencias algunas ideas que sí peguen, que tengan contenidos pedagógicos y lingüísticos, pero que también tengan contenidos económicos y financieros, para que haya una propuesta viable y realizable en cuanto a avanzar en una mejora en el derecho a la educación, agrega Mendoza.

En cuanto a la educación bilingüe intercultural, Catarina dice que se está logrando algo, aunque en porciones mínimas, porque falta mucha convicción para echar a andar una educación de este tipo. “El sistema sigue castellanizando a los niños; se está siguiendo el mismo modelo de la colonización”, refiere.



Federico Roncal, codirector de Prodesa, recordó que pese a que por parte de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural se ha avanzado en la publicación de protocolos que impulsan la implementación de esta educación, así como del incremento de inversión del Estado en la publicación de libros bilingües, también hay retrocesos, y muy graves.

Entre lo negativo destacan “la desarticulación, por esta administración, de los equipos de educación bilingüe en todas las extensiones departamentales. Esta gestión ha reconocido públicamente el impulso de un modelo transicional, porque toda esa inversión mencionada anteriormente llega solo hasta tercer grado. Y ese sigue siendo un modelo transicional, es decir, usemos un idioma indígena solo mientras el niño o la niña aprende el español”, subraya Roncal.

Lo peor, según Roncal, es que la sociedad guatemalteca está sin rumbo respecto de la formación de docentes bilingües. Ni la Universidad de San Carlos de Guatemala ni las privadas están gestionando una oferta de formación de maestros y maestras bilingües.

Para Mario Rodríguez, del Ipnusac, “al sistema educativo lo están tratando de transformar casi como una maquila, como

un sistema productivo, donde el estudiante pasa una serie de requisitos, de años y de procesos para llegar a un puesto de trabajo”.

A esto, Rodríguez suma que hay un abandono de parte del Estado, en función de que la educación pública no está dando las oportunidades a la población; por ello, lo que se pretende con estos eventos es juntar a una serie de actores, con el fin de posicionar el tema en el plano nacional, y que esto sea una prioridad en las políticas de Gobierno.

“Los resultados de las pruebas estandarizadas que el Ministerio (de Educación) ha realizado por casi 16 años siguen siendo los mismos; lo único que está provocando en los estudiantes es un nivel de fracaso y de frustración, pero la culpa no la tienen ni ellos ni los profesores, pues dichas evaluaciones van en función de conocimientos que los que hacen el examen consideran deben ser pertinentes, pero no se tiene en cuenta el contexto en que se da”, resalta Rodríguez.

Por ejemplo, dice Rodríguez, no es lo mismo evaluar a un estudiante que egresa de un colegio caro de la capital que uno de un establecimiento del área rural. Uno tiene todos los recursos para poder desarrollarse, y el otro probablemente



tiene que caminar bastante para llegar al instituto, no tiene maestros, no tiene infraestructura adecuada, no tiene recursos y, además de eso, muchas veces tiene que trabajar para aportar al sustento de la familia; entonces el rendimiento, los contenidos y el aprovechamiento son distintos.

“Las peores consecuencias son que la universidad pública gratuita solo está recibiendo a estudiantes que vienen de colegios privados, y los pobres que no tienen acceso, por los exámenes de ubicación, están pagando casas de estudios privadas, por eso el auge de estas, porque en lo público hay un rechazo por el tema de la calidad, sin tener en cuenta las consideraciones socioeconómicas”, explica Rodríguez.

El lucro con la educación se está dando en la actualidad, pues establecimientos están utilizando los valores cristianos, y pese a vivir en un Estado laico, ellos venden la religión para atraer clientes; en este caso, a los padres de familia. Otros ofrecen danza o karate, cuando en realidad es una clase de educación física o deportes, y aunque lo último sí está en el Currículum Nacional Base, estos centros se quieren diferenciar, concluye Rodríguez.

\*Buenos días a todos, quiero que ahora me escriban su nombre. Escribanlo sobre este papelito (A todos se les había entregado uno).



Foto Prodesa





# El conflicto armado en las aldeas Colmenas y Tanshá

Jon Kraker Rolz Bennett  
Docente Centro Universitario de Oriente  
CUNORI / USAC

## Resumen

Este artículo se escribe básicamente a partir de la información y testimonios aportados por familiares de víctimas y algunos sobrevivientes, de los acontecimientos vividos durante el conflicto armado interno en las aldeas Colmenas y Tanshá en el municipio de Jocotán, Chiquimula. Da cuenta de cómo, en los años sesenta y setenta del siglo pasado, algunas personas, en su mayoría hombres, de ambas comunidades se vieron en la necesidad de integrarse en la guerrilla y de la presencia del ejército que, en su lucha contrainsurgente, practicó ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de miembros de organizaciones de la iglesia católica, líderes de las comunidades y población civil en general. Se refiere a la ubicación geopolítica, condiciones económico/sociales, nivel organizativo comunitario y otras. Aborda también las secuelas de los hechos y algunas conclusiones sobre lo acontecido en ambas aldeas en los años del conflicto armado interno.

## Palabras claves:

Derechos humanos, condiciones económico/sociales, conflicto armado interno, mayas ch'ortís, Ejército de Guatemala, comisionados militares, guerrilla, ejecuciones extrajudiciales, desplazamiento de la población civil, iglesia católica.



### Summary

This article is written verbatim, e information and outside narrated by relatives of victims and some survivors; of events experienced during the internal armed conflict, CAI, village of beehives and Tansha, located 35.5 miles from the Municipal header Jocotán; and as in the sixties and seventies, some people mostly men from both communities were the need to join the guerrillas and the presence of the army in its counter-insurgency, led to many extrajudicial killings, disappearances forced members of the Catholic church organizations and others; people community leaders and civilians in general. It refers to the geopolitical location, economic / social, community and other organizational level.

Down events occurring after the facts and some conclusions about what happened at the village of beehives and Tansha, in the years of internal armed conflict

### Key words

Textual narrative, human rights, economic / social conditions, internal armed conflict, Ch'ortí Mayas, Guatemala army, military commissioners, guerrilla presence, extrajudicial killings, massive displacement of the civilian population, Catholic Church.



## Introducción:

**E**l Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca (CEH), de los Acuerdos de Paz, considera que la historia contemporánea de nuestra patria registra graves hechos de violencia, de irrespeto a los derechos fundamentales de la persona y sufrimientos de la población, vinculados con el enfrentamiento armado.

Considera el derecho del pueblo de Guatemala a conocer plenamente la verdad sobre estos acontecimientos, cuyo esclarecimiento contribuirá a que no se repitan estas páginas tristes y dolorosas y que se fortalezca el proceso de democratización del país.

Reitera la voluntad de cumplir cabalmente con el Acuerdo sobre Derechos Humanos, del 29 de marzo de 1994.

Además considera la necesidad de promover una cultura de concordia y respeto mutuo que elimine toda forma de revancha o venganza, una condición indispensable para una paz firme y duradera.



El período que investigaría la CEH se estableció a partir del inicio del enfrentamiento armado hasta la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Su finalidad fue el de esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad, las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que causaron sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el conflicto armado interno.

A continuación se presenta la ubicación geopolítica, el análisis de los antecedentes, escenarios, secuelas y conclusiones de los hechos ocurridos durante el conflicto armado interno en las aldeas Colmenas y Tanshá, municipio de Jocotán, Chiquimula, los cuales se escriben tal y como fueran narrados por familiares y víctimas sobrevivientes del conflicto armado, quienes vivieron los embates de la guerra interna, sufriendo graves violaciones a sus derechos humanos quienes, en la actualidad, buscan acciones de reparación y dignificación integral, para vivir en equidad y con dignidad humana.

## Antecedentes

### Ubicación geográfica

Las aldeas Colmenas y Tanshá están ubicadas a 35.5 kilómetros de la cabecera municipal de Jocotán. Colindan,

al noroeste con la aldea Shalaguá, al sur con la aldea El Naranjo, al oeste con el río Jupilingo y al este con la aldea Tontoles (véase Mapa 1 y 2). La carretera es de terracería y en mal estado.

**Mapa 1**  
Localización geográfica de la aldea Tanshá



Fuente: Encarta 2005 sitio [www.microsoft.com](http://www.microsoft.com) / Investigado por Jon Kraker Rolz Bennett

**Mapa 2**  
**Localización geográfica de la aldea Colmenas**



Fuente: Encarta 2005 sitio [www.microsoft.com](http://www.microsoft.com)  
Investigado por Jon Kraker Rolz Bennett

### Clima

En ambas aldeas el clima es templado; durante los meses de noviembre, diciembre y enero hace un fuerte frío, por estar situado en parte alta de las montañas del municipio de Jocotán.

### Grupo étnico

En las aldeas Colmenas y Tanshá, el 90% de la población es de ascendencia maya-ch'ortí y el 10% es no indígena. El 5% de la población habla aún el idioma maya, el 40% lo entiende y el resto solamente habla el español.

### Actividad económica

La gran mayoría de los cultivos se utilizan para autoconsumo de la población, siendo los principales: maíz, frijol, café, banano, limón y naranjas.

Otro medio de subsistencia es que, de noviembre a marzo de cada año, varios padres e hijos emigran a las fincas de Esquipulas y Olopa, para el corte de café.

Otra fuente de ingresos en la comunidad es la venta de madera a comunidades aledañas y en la cabecera municipal.

La tierra que trabaja la población es comunal.

### Nivel organizativo

Durante los años sesenta y setenta del siglo XX, los habitantes estaban organizados únicamente por la iglesia católica, principalmente para estudiar la palabra de Dios, pero al



ejército no le parecía que se reunieran para eso; porque pensaban que era para otros fines.

Es así como los terratenientes de la aldea Shalaguá, los comenzaron a intimidar para que pertenecieran las patrullas organizadas por el ejército y al Movimiento de Liberación Nacional (MLN) donde les daban un carné que acreditaba su pertenencia a dicho partido político, aunque no estuvieran de acuerdo con su ideología.

Aún se recuerda que en noviembre de 1962 comienzan a producirse las primeras ejecuciones extrajudiciales, porque se decía que los pobladores de las aldeas Colmenas y Tanshá eran colaboradores de la guerrilla.

### Servicios básicos:

La población cuenta con carretera de terracería en mal estado, escuela, oratorio, algunos cuentan con letrinas, luz eléctrica, agua potable.

### Presencia de guerrilla

En los años sesenta algunas personas, en su mayoría hombres, se vieron en la necesidad de integrarse en la guerrilla, el comandante de la guerrilla se comunicaba con el alcalde auxiliar de Colmenas, para convocar a la población

a reuniones, para hablar de la problemática nacional, uso de la tierra y de quienes deberían trabajarla.

La guerrilla se escondía en las faldas del cerro Nenojá y desde allí controlaban el movimiento de la población. El fin de los pobladores era protegerse de los terratenientes ladinos de la aldea Shalaguá, pues eran confidenciales del ejército, quienes les explotaban con trabajo forzoso.

### Presencia del ejército

En la aldea Shalaguá se instaló un destacamento del Ejército de Guatemala, con el fin de controlar a las comunidades aledañas: Tanshá, Colmenas, Tontoles, El Naranjo, todos del municipio de Jocotán; y parte de Muyurco y el Limón, Camotán.

Durante su estancia en la aldea Shalaguá hubo muchas ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas de miembros de organizaciones de la iglesia católica y líderes de la comunidad.

Los pobladores de Colmenas y Tanshá se sentían más controlados porque aledaña a sus comunidades se instalaron más destacamentos del ejército, en la aldea Carboneras y en Caulotes, Esquipulas.



## Hechos

El ejército, junto con los comisionados militares de la aldea Shalaguá, llegaba a las casas a sacar a los hombres para obligarlos a reclutarse, porque creían que todos pertenecían a la guerrilla y que debían obedecerlos porque ellos eran de ascendencia ladina y porque tenían mejor posición económica.

Había mucho miedo y temor entre los pobladores porque, sí se llevaban a alguien, no se sabía si regresaría, y es por eso que la mayoría de las personas en los años setenta hasta el año 1991, emigraron para otras comunidades de Guatemala como los departamentos de Izabal, Escuintla, la ciudad de Esquipulas, pero en su mayoría se desplazaron para la hermana República de Honduras. Quedaron las comunidades con muy pocos habitantes.

Fotografía 1



Mujer octogenaria de la región maya ch'ortí, aldea El Naranjo, municipio de Jocotán (Chiquimula), víctima desplazada por el conflicto armado interno, desposeída desde hace más de 36 años de vivir con dignidad en nuestra patria. Sigue olvidada por el Estado guatemalteco, viviendo entre su tristeza, las cenizas, lodo y humo que la rodean.

Fuente: Fotografía tomada por Jon Kraker Rolz Bennett (septiembre 2006), seleccionada y premiada por la Unión Europea (2007)

La lucha era tan grande que les quitaban sus tierras porque, como eran comunales, no tenían ninguna certeza jurídica. No solo les quitaban la tierra, sino que los obligaban a trabajarla gratuitamente y las cosechas tenían que entregarla a los comisionados militares de Shalaguá.

Los comisionados militares, los denominados Jarquines y Monroy, obligaban a la población a realizar trabajos forzosos, como cercar terrenos, sembrar tabaco en las orillas del río Jupilingo, o los llevaban a la montaña a buscar leña para el consumo del destacamento y de sus familiares.





Por las noches los obligaban a realizar retenes para controlar el movimiento de la guerrilla.

En aldea Colmenas había una poza, la cual le denominaron con varios nombres los pobladores: le llaman El Perol del Caldo, El Horno Huesero, la Cañada de los Caites pero el nombre original era el Plan de Ornibela, que se convirtió en cementerio clandestino.

### Fotografía 2



Cementerio clandestino denominado "Poza del Bautizo" ubicado en aldea El Naranjo, municipio de Jocotán, (Chiquimula). En la aldea Colmenas hubo un sitio con las mismas características.

Fuente: Fotografía tomada por Jon Kraker Rolz Bennett (septiembre 2006).

Allí llevaban a todas aquellas personas señaladas como guerrilleros, les tornicaban el cuello y morían asfixiados; les daban dos tiros en la cabeza y los dejaba tirados en ese lugar, o los torturaban y los mataban a puros golpes.

En ese lugar hay huesos de seres humanos, allí llegaban a dejar cadáveres de personas de comunidades aledañas.

Del año 1970 a 1990, en el lugar conocido como la Cañada de los Caites, se podía encontrar zapatos de diferentes tamaños y tipos, se veía a los cadáveres que eran comidos por los zopilotes y otras clases de animales.

A veces las mujeres llegaban al lugar para reconocer a alguien.

En el año 1970 todavía la mayoría hablaba el idioma maya ch'ortí' y aún usaban su vestimenta: fueron obligados por los comisionados militares y pobladores ladinos de Shalaguá, que pertenecían a mejor posición económica, a dejar su cultura porque "no querían vivir entre indios".

En 1973 en la aldea Colmenas, diez campesinos miembros de una iglesia evangélica fueron ejecutados en una casa de oración de la comunidad, por el ejército y por los integrantes



del escuadrón de la muerte “Los Pacheco” pues, según ellos, pertenecían a la guerrilla.

### Fotografía 3



Patio utilizado por el Ejército de Guatemala para torturar a la población que consideraban simpatizante del Ejército Guerrillero de los Pobres en aldea El Naranjo, Jocotán (Chiquimula).

Fuente: Fotografía tomada por Jon Kraker Rolz Bennett (septiembre 2006).

Aledaño a las aldeas Colmenas y Tanshá se encuentra el cerro Nenojá donde, el 23 de diciembre de 1981, fueron ejecutados por el ejército y la Guardia de Hacienda de Camotán, varios campesinos.

En 1982 Silvestre Ramos, alcalde auxiliar de aldea Colmenas y su hijo, Pedro Ramos, fueron ejecutados: los torturaron y posteriormente los mataron a machetazos en el camino que conduce a la cabecera municipal de Jocotán. El alcalde auxiliar se negaba a recibir órdenes tanto de la guerrilla como del ejército.

Muchas de las familias (el 80%) se desplazaron para Honduras porque es el lugar más cercano, huían del ejército y de los comisionados militares, quienes los obligaban a pertenecer a las patrullas de autodefensa civil, les decían que era para proteger y servir a la patria: quien no lo hacía “no se merecía ser hijo de la patria ni vivir en sus tierras”.

### Fotografía 4



Grupo de mujeres mayas ch'ortí, pertenecientes a poblaciones desplazadas por el conflicto armado interno. Actualmente viven en la aldea Tanshá, municipio de Jocotán (Chiquimula), esperando ser escuchadas por funcionarios del Estado guatemalteco para que se respeten con equidad de género los derechos humanos fundamentales y se erradique la discriminación contra las mujeres mayas.

Fuente: Fotografía tomada por Jon Kraker Rolz Bennett (septiembre 2006), seleccionada y premiada por la Unión Europea (2007).

Los años más críticos que vivieron las comunidades de Colmenas y Tanshá fueron los años sesenta, setenta y ochenta; a los jóvenes los sacaban de sus casas para reclutarlos, para servir en el ejército; cuando regresaban a la comunidad ponían en práctica la doctrina militar: algunas desapariciones fueron realizadas por ellos, al causar baja de la institución armada.

## Después de los hechos

Los pobladores de las aldeas Colmenas y Tanshá fueron víctimas de los destacamentos militares de Shalaguá, Carboneras y San José las Lagrimas (Esquipulas), principalmente porque dichas comunidades quedan muy retiradas de la cabecera municipal. No contaban con carretera, se tenía que caminar ocho horas, y la distancia fue aprovechada por el ejército para oprimir a sus habitantes, con el pretexto de que eran simpatizantes de la guerrilla.

Fotografía 5



Casa utilizada por el destacamento militar, aldea El Naranjo, municipio de Jocotán, Chiquimula, para reprimir violentamente a la población de dicha comunidad y aldeas circunvecinas.

Fuente: Fotografía tomada por Jon Kraker Rolz Bennett (septiembre 2006).

A todas aquellas personas que murieron durante el conflicto armado interno, sus familiares los recuerdan, los consideran sus ídolos porque murieron defendiendo a su comunidad, sus tierras, y por independizarse de la opresión de los grupos oligárquicos y contrarrevolucionarios de la aldea de Shalaguá.

Los comisionados militares de Shalaguá y el Naranjo aprovecharon esa época para quitar las tierras a los pobladores, obligándolos a sembrar café porque el clima es apto para ello.



La injusta tenencia de la tierra obligó a los pobladores de las aldeas Colmenas y Tanshá, a desplazarse a otras comunidades, para ya no seguirle trabajando a otras personas sin beneficio alguno y poder ganarse el sustento de su familia.

A la fecha, el miedo alimentado por el conflicto armado interno aún no ha sido superado en su totalidad, porque la mayoría todavía no ha retornado a su lugar de origen. A partir del año 1998, comenzaron a retornar algunos refugiados provenientes de Honduras.

El criterio de selección de estas comunidades fue neutralizarlas en sus posiciones de lucha y generar un poder de control hacia ellos, también para generar conflictividad entre ellos mismos, buscando destruir el tejido social. A partir de 1996 comenzó a llegar apoyo internacional, organizándose en comités pro mejoramiento comunitario.

La Agencia Española de Cooperación Internacional, la Fundación Acción Contra el Hambre y otras, han fortalecido los espacios de participación de los comunitarios de las aldeas Colmenas y Tanshá; en el marco de la promoción del desarrollo integral, mediante programas productivos, alimento por trabajo y otras actividades de fortalecimiento comunitario.

## Conclusiones

El Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, señaló el 10 de febrero de 2003, que

la vasta mayoría de las víctimas de las acciones del Estado no fueron combatientes de los grupos guerrilleros, sino civiles.

El enfrentamiento armado dejó un número importante de niñas y niños huérfanos y desamparados, especialmente entre la población maya, que vieron rotos sus ámbitos familiares y malogradas sus posibilidades de vivir la niñez dentro de los parámetros habituales de su cultura.

La agresión masiva e indiscriminada a las comunidades indígenas, con independencia de su real involucramiento en la guerrilla, así como con indiferencia a su condición de población civil, no combatiente. Con las masacres, las operaciones de tierra arrasada, el secuestro y ejecución de



autoridades, líderes mayas y guías espirituales, no solo buscaba quebrar las bases sociales de la guerrilla, sino desestructurar ante todo los valores culturales que aseguraban la cohesión y la acción colectiva de las comunidades (ACNUDH, 2003).

El conflicto armado interno llegó a límites inconcebibles en las comunidades de Colmenas y Tanshá; tales como el de eliminar indiscriminadamente a hombres, mujeres, niños y niñas inocentes. Vivieron mucho tiempo con miedo, ya no podían caminar con tranquilidad en los caminos vecinales, ni podían reunirse para realizar una convivencia familiar.

Fueron asesinadas muchas personas que lideraban a las comunidades de Colmenas y Tanshá, por realizar actividades religiosas.

Se originó un desplazamiento masivo de personas hacia Honduras, por la política de represión y por la escasez de alimentos y servicios básicos, como educación, salud y vivienda.

Aún existen grandes problemas de documentación personal en la población retornada, algunos con dos nacionalidades y otros que no cuentan con ninguna documentación de identificación.

Actualmente, el Consejo Indígena Maya Ch'ortí (COIMCH) apoya a estas comunidades para documentarse y contar con una identificación personal.

La población civil, de las aldeas Colmenas y Tanshá está representada por, aproximadamente, 750 familias; por lo menos 100 familias están pendientes de retornar a la patria que les vio nacer: esto se considera que será un proceso lento.

La población retornada ha mejorado su nivel de vida y está organizada para trabajar para el desarrollo de sus comunidades.



### Referencias bibliográficas

- ACNUDH (2003) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Asamblea Nacional Constituyente (1985) Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999) Memoria del silencio. Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Tomo V, Conclusiones y recomendaciones. Guatemala: CEH.
- Gobierno de Guatemala – URNG (2005) Acuerdos de Paz. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.
- Gobierno de Guatemala – URNG (1995) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Acuerdos de Paz: un compromiso para el cambio. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos



Propuesta

# Posicionamiento ante la derogación del Decreto Listislativo 19-2014, Ley para la protección de obtenciones vegetales

Consejo Superior Universitario –CSU–



El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ante la derogación del Decreto Legislativo 19-2014, Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales,

## MANIFIESTA:

1. Que la Universidad de San Carlos de Guatemala valora las diferentes manifestaciones en rechazo a la Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales, por parte de las organizaciones indígenas y campesinas, organizaciones gremiales, pequeños y medianos productores, organizaciones de derechos humanos, medios de comunicación, colegios profesionales, universidades, organizaciones ambientalistas y centros de investigación,





considerando las implicaciones de esta ley, principalmente en el ámbito de la seguridad y la soberanía alimentaria, la estabilidad en la economía de más del 60% de los habitantes del área rural, la amenaza al patrimonio natural y cultural de país.

**2.** Esta institución desde que se publicó la Ley, integró una comisión nombrada por el Consejo Superior Universitario para hacer un análisis de la misma y las acciones encaminadas a generar propuestas conjuntas con diferentes organizaciones, haciendo un llamado para su derogación por afectar los intereses de los pequeños agricultores, consumidores y poner en riesgo los recursos filogenéticos del país.

**3.** Que el futuro, los diputados del Congreso de la República, cuando se trate de temas de interés nacional y de impacto social, antes de cualquier aprobación deben analizar las implicaciones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales y jurídicas de cualquier iniciativa, pero ante todo deben tomar en cuenta la participación de los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, para garantizar su legitimidad y representatividad, como una condición fundamental para alcanzar la paz social, la democracia y el desarrollo.

**4.** Que en contraposición a la ley derogada, es urgente fortalecer las políticas de Estado, la institucionalidad pública y el marco jurídico nacional, para proteger, conservar y propiciar el acceso justo y equitativo de los beneficios de los recursos naturales del país, como base primordial para el desarrollo y el bienestar social de la población.

**5.** Que para evitar la conflictividad social, es imperativo respetar nuestro ordenamiento jurídico, los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala relacionados con el patrimonio cultural y natural de la Nación, entre otros, el Convenio sobre diversidad biológica, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), el Tratado Internacional sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, el Protocolo de Nagoya y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Guatemala, septiembre de 2014



Legado

# El constructor de la paz

Gabriel Aguilera Peralta

## El constructor de la paz

**R**ecorríamos Izabal con Amílcar Burgos Solís a mediados de los años sesenta. Llegamos al anochecer a Mariscos, en aquel entonces un soñoliento pueblo de pescadores. No había alojamientos y un campesino con quien Amílcar inicio conversación nos ofreció hamacas en su rancho para pernoctar. Antes de retirarse a dormir el anfitrión nos dio dos frazadas. Le comente que había mucho calor y que no las necesitábamos. “Más les vale usarlas muchacho” me dijo.

Cuando ya estaba bien dormido me despertó el correteo de unos seres pequeños encima de la frazada que finalmente había usado. Alarmados encendimos las linternas para ver unas ratas enormes! esa era la razón de las tales mantas!

Como esa anécdota tengo muchas más junto con Amílcar, ya que a lo largo de los años recorrimos caminos de Guatemala, Centroamérica y finalmente el mundo. Pero más que distancias geográficas con Amílcar recorrimos las anchas sendas de la vida.



Lo vi actuar como dirigente estudiantil en la AEU. Conocí su liderazgo en la Juventud Universitaria Centroamericana, la ahora olvidada JUCA, en el Frente Estudiantil Social Cristiano FESC que jugó un papel en las luchas cívicas de marzo y abril de 1962 y en el Partido Democracia Cristiana guatemalteca, en cuyo seno se ubicó sin vacilar en las posiciones progresistas y de compromiso con las causas populares.

Amílcar, Ingeniero de profesión, participó en política por convicción ideológica, por deseo de impulsar cambios que conlleven justicia social e igualdad, por defensa de los pobres y oprimidos, por defender la democracia contra la opresión y lo hizo con valor y entrega. Le correspondió ser el primer director del INCEP, entidad que bajo su conducción promovió en toda Centroamérica la formación política basada en valores democráticos y de cambio social, lo que era una tarea peligrosa en la época de los gobiernos autoritarios y Amílcar sufrió por ello cárcel y persecución.

A lo largo de su fecunda vida su mayor contribución ha sido el papel que jugó en la transición a la democracia y al

proceso de paz. Lo hizo en forma silenciosa. Pero es él uno de los constructores de la paz a quienes debemos agradecer haber salido de la larga noche que fue el autoritarismo y la guerra interna. En los Acuerdos de Paz fue negociador de acuerdos tan importantes como el de la creación de la comisión de esclarecimiento histórico, el de reasentamiento de las poblaciones desarraigadas y el de identidad y derechos de los pueblos indígenas. Impulsó también los diálogos de consulta que llevaron a la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Incansable, después de la paz Amílcar desde ASIES y desde FUNCEDE, entidad que él fundó, trabajó en el fortalecimiento de la dimensión comunitaria y el apoyo a una de las instituciones más felices de las transformaciones de la paz, los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales. Amílcar fue reconocido con la Orden del Quetzal. Merece también el agradecimiento de todos los guatemaltecos. Su vida pública ha sido dedicada al servicio desinteresado de esta Guatemala nuestra, que necesitaría más adalides como él. Su ejemplo debe perdurar.



Horizontes

# Enlaces de interés

---

Guatemala: la mafia en el poder

<http://publicogt.com/2014/09/07/guatemala-la-mafia-en-el-poder/>

Efectos económicos de la tarifa social

[http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03\\_3070.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03_3070.pdf)

Los sueños de reformar las políticas contra las drogas

<http://www.redalyc.org/pdf/531/53129047011.pdf>

El Constructor de la Paz

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20140902/opinion/1258/El-constructor-de-la-paz.htm?tpl=8>

La sequía, arma de destrucción masiva

<http://ciidgt.org/boletin/la-sequia-arma-de-destruccion-masiva/>

Diez razones para pensar que no estaremos vivos en el 2032

<http://ciidgt.org/boletin/diez-razones-para-pensar-que-no-estaremos-vivos-en-el-2032/>

Proyecciones para el 2014

<https://www.youtube.com/watch?v=8zHUGA3I728>



# Instrucciones a los autores

---

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

Abrir

[http://ipn.usac.edu.gt/?page\\_id=3360](http://ipn.usac.edu.gt/?page_id=3360)



Periodicidad quincenal,  
16 al 30 de septiembre 2014

Versión  
Digital:

www.  
ipn.usac  
.edu.gt

revistaipn  
.usac.edu.gt

Síguenos



Facebook / **IPNUSAC**



Twitter / **ipn\_usac**

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC

Universidad de San Carlos de Guatemala

Edificio S-11, Salón 100 y 103,  
Ciudad Universitaria

## Nota:

Su aporte será bienvenido.  
Las colaboraciones deben  
ser enviadas a:

ipnusac@gmail.com



ipn@usac.edu.gt  
ipnusac@gmail.com



Índice

