

# LECTURA *a* FONDO

# 3

Centro de Formación de la Cooperación Española  
en Antigua Guatemala

# LECTURa



# FONDO

---

**Núm.7** ¿EL FIN DE LA VERA PAZ?  
CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN TERRITORIO  
Q'EQCHI'

---

**Núm.8** FORMACIÓN INICIAL DOCENTE:  
CAMINO HACIA LA CALIDAD EDUCATIVA

---

**Núm.9** PARTIDOS POLÍTICOS:  
ACIERTOS Y RETOS DEL PROCESO DE  
REFORMA

---





# ¿EL FIN DE LA VERA PAZ? CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN TERRITORIO Q'EQCHI'

---

15 de mayo, 2008

**PARTICIPANTES:**

LAURA HURTADO

VIRGILIO REYES

MILDRED LÓPEZ Y MARIO LÓPEZ

**MODERADOR:**

SANTIAGO BASTOS



# ¿EL FIN DE LA VERA PAZ? CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN TERRITORIO Q'EQCHI'

■ *Santiago Bastos*

## PRESENTACIÓN

La paz firmada en 1996, supuestamente, debía servir de base para empezar a solucionar los problemas políticos y estructurales, que habían llevado a Guatemala a la situación de conflicto armado. Incluso, buena parte de las negociaciones fueron para dar lugar a los mecanismos que permitieran esas salidas.

Sin embargo, respecto a la cuestión agraria y, concretamente, en el norte del país, algo parece que está fallando. A pesar de la creación de instancias como CONTIERRA y de las gestiones del Fondo de Tierras, es frecuente que los territorios ocupados por los q'eqchi's —lo que en su momento fue el territorio de la Vera Paz y ahora ocupan Alta Verapaz, Petén e Izabal—, aparezcan mencionados en la prensa por motivo del algún conflicto relacionado con su uso y su propiedad. El último ha sido el secuestro, por una comunidad q'eqchi', de cuatro turistas belgas —para solicitar la libertad de un controvertido líder local— y su liberación tras la muerte de uno de los campesinos. Pareciera que no sólo la paz de 1996 ha sido incapaz de lograr sus objetivos, sino que aquella mítica “vera paz” que Fray Bartolomé consiguió ha desaparecido y volvemos a Tezulutlán: tierra en pie de guerra, tierra de conflictos.

Quienes han estudiado esta área hablan de una cantidad de “dinámicas agrarias” complejas y de otros procesos que se superponen en ese territorio; dinámicas históricas, heredadas de antes de la colonia —la especial territorialidad de los q'eqchi's— y el cultivo del café —las fincas, los alemanes, el colonato—, que se juntan con otras propias de la especial modernización vivida por el país —la migración, la colonización y el desmonte; las explotaciones petroleras y minerales; la propiedad militar— desde el conflicto —la presencia insurgente y los retornos— y las más recientes relacionadas con la globalización —agotamiento de la frontera agrícola, presencia de áreas protegidas en diversos grados y tipos, migración internacional, narcotráfico, cultivos no tradicionales como los biocombustibles.

Todas ellas juntas producen una combinación, que se ha mostrado especialmente explosiva; que condiciona la vida de la multitud de campesinos que intentan mantener sus estrategias de vida en ese contexto, posiblemente porque no tienen

más oportunidades. Los conflictos por la propiedad de las tierras, las ocupaciones de fincas como forma de presión para el cobro de salarios, las supuestas invasiones a áreas protegidas, son las formas que más conocemos, pero, posiblemente, no son las únicas.

Por lo que sabemos, hay una variedad de formas de resolver estos problemas: tribunales, negociaciones, ocupaciones más o menos pacíficas, arreglos más o menos duraderos. Pero al final parece que todo eso falla y se llega a las situaciones conflictivas que escuchamos: el uso del recurso del número por parte de campesinos, quienes dicen estar hartos de esperar; y la respuesta muchas veces brutal proveniente de autoridades y propietarios, sobre la base del empleo de policías públicas y privadas que dicen defender sus derechos y propiedades. ¿Cuánto es lo que no sabemos?

En este conversatorio, queremos invitar a gente que ha estudiado estas dinámicas y esta área desde ángulos diversos, dentro de la problemática social, agraria y medioambiental del país, para que nos ayuden a comprender mejor qué es lo que está ocurriendo en esas tierras del norte, cuáles son los procesos más importantes que se están manifestando, por qué la recurrencia de los conflictos y el uso de la violencia. Y lo hacemos desde la convicción de que el caso del territorio q'eqchi' puede ayudarnos a comprender la situación general del país, tanto en lo referido a los desajustes que se arrastran históricamente irresueltos, como a los nuevos retos que se enfrentan a partir de las nuevas variantes de inserción económica, y a las formas en que las élites y el Estado están dispuestos a negociar las condiciones de esa inserción

Desde hace tiempo, son frecuentes las noticias sobre conflictos territoriales en las tierras bajas del norte del país ocupadas por q'eqchi's. Pareciera que la combinación de dinámicas históricas de diferente profundidad, con los procesos que se están dando en la actualidad dan por resultado la dificultad de concertar los intereses de los diferentes actores. Los conflictos que ocurren alrededor de los minifundios, fincas, áreas protegidas y arqueológicas, terminan casi siempre en el uso de medidas fuerza. Conocer mejor qué está pasando en esos espacios puede ayudarnos a entender la forma en que Guatemala está entrando a las lógicas de la globalización, y observar qué ocurre con los problemas históricos en este contexto.



Fotografía: Carlos Sebastián





# LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA Y LAS DINÁMICAS AGRARIAS ACTUALES EN LAS TIERRAS BAJAS DEL NORTE

■ *Laura Hurtado*

La manera cómo el Estado ha abordado, desde hace ya muchos años, la llamada “conflictividad agraria” nos ha acostumbrado a solo ver casos: casos de conflictos que se gestan, casos de conflictos que se multiplican, casos que se atienden o casos que se aplazan, hasta que vuelven a manifestarse y acaban por reventar. Casos, hechos aislados, eventos puntuales, casos que únicamente se abordan “cuando la sangre llega al río”. Casos que, eventualmente, saltan a los medios de comunicación y, de manera parcial o tendenciosa, se busca explicar, sin insertarlos en contextos más amplios, en los procesos históricos de su gestación y en las tendencias en desarrollo, que los impulsan, que los agudizan o que los multiplican.

En los últimos años, producto de esa forma de abordaje, hemos visto aparecer —y hemos contribuido, también, a generar— inventarios de casos, sistematizaciones de casos y tipologías de casos. Y hay tan variadas tipologías de conflictos agrarios como instituciones involucradas en su atención o resolución existen. Los enfoques de las tipologías tienen que ver con la metodología para su atención, con las políticas para su análisis y tratamiento, con los límites institucionales establecidos para su atención y su abordaje. En suma, se trata de un abordaje desde el concepto nada claro de la gobernabilidad. Se trata, ante todo, de poner fin al conflicto y de crear condiciones

para la gobernabilidad, entendida ésta como la mera “paz social”, capaz de permitir el desenvolvimiento “normal” de las cosas, el mantenimiento del *status quo*, la sujeción de los campesinos y trabajadores del campo a las reglas imperantes en el agro sin transformación alguna, sin incidencia deliberada en el devenir del agro o, mejor, con una muy definida voluntad de que no cambien las cosas en el agro.

Muy lejos estamos hoy de los preceptos que inspiraron los Acuerdos de Paz, cuando hablábamos de fortalecer entre todos la “gobernabilidad democrática” —entendida esta última como el procesamiento de las demandas sociales desde y con el Estado—, ubicándonos en una fase de transición en la que se buscaba dotar de nueva legitimidad y legalidad a las instituciones surgidas de aquellos acuerdos: pretendíamos que fueran un nuevo Pacto Social. Hoy todos esos conceptos nos resultan bastante lejanos, al menos en materia agraria. Los marcos para el abordaje de los conflictos de este tipo se han ido haciendo cada vez más claros y los límites han sido ya completamente definidos, unilateralmente definidos: acceso a la tierra —si se es capaz de comprarla— o desalojo. Peor aún, el gobierno y los sectores de poder han escalado de tono, llamando ahora “terroristas” a quienes reclaman su derecho a la tierra o defienden lo que les ha sido despojado.

De esa cuenta, los equipos de la Secretaría de Asuntos Agrarios y de la Dependencia para la Resolución de Conflictos de Tierra (CONTIERRA), han creado en distintos momentos sus respectivos “equipos de alto impacto” y los organismos financieros internacionales, junto al gobierno, han aportado los recursos para realizar las etapas técnicas de los procesos. El *alto impacto* se refiere, al cabo, a la magnitud de los conflictos definida a partir de la cantidad de población que involucran y la determinación de su lucha; pero, sobre todo, a partir de la incomodidad que produce esta lucha, a su trascendencia por la afectación de intereses estratégicos o a la sensibilidad de su resonancia en el campo internacional.

Sin embargo, muy poco o casi nada se ha hecho desde el Estado para profundizar en las explicaciones más hondas de los conflictos agrarios, vinculadas a la historia de la apropiación del suelo y los recursos naturales, y a la sujeción del trabajo en beneficio del capital. Poco se ha hecho, igualmente, para analizarlos a la luz de las macro tendencias del desenvolvimiento del agro del país y en el marco de la consolidación de un nuevo modelo económico en la etapa de la globalización. A nuestro juicio, solo desde una revisión y desde un análisis de esta naturaleza pueden salir políticas públicas que atiendan la problemática y la demanda social presentes, y que contribuyan a construir vías de desarrollo futuras.

El problema hoy, entonces, reside en que mientras continuemos realizando un abordaje casuístico de la conflictividad, nos estaremos privando, como sociedad, de encarar nuestros problemas actuales y de construir posibilidades futuras de un desarrollo distinto, tanto en el sentido de impedir que continúen proliferando o agudizándose los conflictos ya existen-

tes, como en el de evitar que se gesten nuevos y que, por el contrario, existan posibilidades reales de darles solución y de proyectar mejores condiciones de vida y más amplias oportunidades para toda la población del agro.

De todos es conocido que los departamentos con mayor número de conflictos agrarios son los departamentos de Petén, Alta Verapaz e Izabal; y no es casual que así sea. Son éstos los departamentos donde, en la actualidad, se desenvuelven de manera más acelerada —y hasta violenta— los procesos de corrimiento de la frontera agrícola, de apropiación del suelo, de acaparamiento, de concentración y reconcentración de la propiedad agraria, de establecimiento de nuevas actividades económicas y agro-negocios articulados a los mercados globales. Son éstos los espacios territoriales, que están siendo incorporados a los procesos económicos de la globalización, a los cuales, sobre las viejas complejidades y conflictos históricos, se añaden ahora —además— otras complicaciones modernas inherentes a flujos globales ilegales, como el narcotráfico, el tráfico de migrantes, la extracción ilegal de madera y el contrabando de ganado, todas actividades que requieren de corredores libres de control.

A nuestro juicio, en la actualidad, además de investigar en la historia de la constitución de la propiedad agraria —lo que, generalmente, nos revelan los estudios registrales y catastrales—, a esa historia de despojo y de creación abusiva de propiedad agraria con el apoyo del Estado, de sobreposición de derechos en varios pisos de propiedad, de alteración de límites y linderos, debemos insertar la conflictividad agraria en el análisis de los grandes procesos de transformación, que están ocurriendo en el agro durante esta nueva fase histórica de la globalización que vivimos hoy.

En tal dirección, nos parece que asistimos a cinco grandes procesos, a cinco grandes dinámicas agrarias, y a ellas nos queremos referir en esta intervención.

Al decir “dinámicas agrarias”, queremos identificar y significar aquellos fenómenos que nos revelan cursos tendenciales y se nos presentan con mayor capacidad explicativa de los cambios y las continuidades, que están ocurriendo en el agro. Decimos *dinámicas*, porque se trata de fenómenos que suceden de manera acelerada y hasta vertiginosa, impulsados o estimulados desde fuera. Son fenómenos de trascendencia, responsables, al mismo tiempo, de las transformaciones que se están efectuando tanto a nivel de la propiedad agraria, como de las relaciones sociales en el campo.

Los cambios estructurales que entraña la globalización —entre ellos la segmentación y descentralización de los procesos productivos alrededor del planeta, la relocalización de las actividades económicas ahí donde existan las mejores condiciones para el capital y la penetración de las relaciones capitalistas a todos los rincones del planeta, entre otras—, ocurren de manera simultánea a la concentración de la propiedad y el control global de los recursos naturales y los medios de producción a nivel mundial, todo lo cual impulsa cambios drásticos y tendencias claramente identificables, tanto a nivel de la propiedad de la tierra y los recursos naturales, como respecto a las relaciones sociales en el agro.

Nuestros países viven en la actualidad procesos de transición —entendidos éstos como procesos de incorporación al proceso globalizador—, en los cuales sus estructuras productivas están en proceso de reorganización,

acorde a la reorganización de la producción global. Las nuevas actividades económicas vinculadas a la economía global se convierten ahora en dominantes y hegemónicas, y son el factor dinamizador de otras transformaciones estructurales. Nuestra observación fundamental es que, en el agro guatemalteco, son justamente estas nuevas actividades económicas globales —entre las cuales destacan el establecimiento y expansión de plantaciones extensivas de productos agrícolas o monocultivos, para la producción de agrocombustibles; las explotaciones petroleras y mineras; la generación de energía hidroeléctrica; la extracción forestal y el turismo— las que promueven y son responsables de lo que hemos denominado las principales dinámicas agrarias y la reestructuración social en el agro. Pero, además, son estas dinámicas agrarias las que están gestando una nueva capa de conflictos, que se agrega a los ya añejos relacionados con el tema de la propiedad agraria. En nuestra opinión, la comprensión de estas dinámicas nos dota de un marco analítico para el abordaje de la conflictividad agraria y debiera permitirnos encontrar las mejores soluciones y respuestas de acuerdo al modelo de desarrollo rural al que aspiramos.

Una primera dinámica agraria se refiere al *corrimiento de la frontera agrícola y la expansión de las tierras de uso agropecuario*. Esta es una dinámica que ocurre históricamente de la mano del desarrollo de los sistemas productivos, pero que ha atravesado períodos de particular aceleración fruto de proyectos económicos y políticos definidos y hegemónicos, los cuales, en su propósito de controlar el territorio —tierra y recursos naturales— y población —mano de obra—, le han impreso direccionalidad, ritmo y características definidas. Así ocurrió, por ejemplo, con los Programas de

Colonización en los años setenta. En el corrimiento de la frontera agrícola en Alta Verapaz, al igual que en toda la Franja Transversal del Norte y Petén, tradicionalmente han concurrido dos fuerzas impulsoras bien diferenciadas: la fuerza “pionera” de las economías familiares campesinas e indígenas q’eqchi’s en búsqueda de tierra para su reproducción como tales, y los proyectos estatales-privados de colonización. Esta dinámica agraria continúa ocurriendo actualmente, pero, sobre todo, permanece presente en el imaginario de familias y grupos campesinos, que —al verse empujados o, incluso, forzados a vender sus tierras recién regularizadas a terratenientes y empresarios agroindustriales, y sopesar las opciones para su sobrevivencia— vuelven la vista hacia tierras hasta entonces consideradas baldías, hacia bosques remanentes y tierras nacionales, que hoy son áreas protegidas.

No obstante, hay que subrayar que la tierra se ha agotado. No hay más tierra hacia donde correr la frontera agrícola. Por un lado, desde 1989, la Ley de Áreas Protegidas fijó legalmente la frontera y cualquier nueva ocupación no puede —en principio— ser regularizada y otorgada en propiedad. Por otro lado, todos los baldíos y fincas nacionales tienen algún grado de ocupación y, sin excepción, son sujetos de gestiones de grupos y comunidades, que demandan su adjudicación y ulterior regularización.

La tierra, pues, se ha terminado, y, sin embargo, la dinámica de corrimiento de la frontera agrícola continúa ocurriendo impulsada por familias y grupos campesinos, que venden su tierra más al sur y buscan obtener una nueva parcela en estas áreas. Pero, también, hay que asentar, de manera clara y contundente, que, la mayoría de las veces, este mecanismo

es promovido, fundamentalmente, por especuladores del suelo, por ganaderos y narcotraficantes, quienes lanzan a campesinos como una primera línea de ocupación, para luego apropiarse y hacerse registrar de manera anómala grandes extensiones de tierra en regiones de patrimonio nacional.

La segunda dinámica agraria de trascendencia en la actualidad, estrechamente vinculada a anterior, se refiere a la *incorporación de las últimas tierras nacionales al régimen de propiedad privada y la mercantilización de la tierra*. Si bien las fincas nacionales del norte y de la Franja Transversal del Norte fueron posesionadas y, en algunos casos, adjudicadas durante los Procesos de Colonización de los años sesenta y setenta, no es sino hasta después de la firma de los Acuerdos de Paz cuando se produce su incorporación efectiva al régimen de propiedad privada y al mercado de tierras.

Al impulsarse la entrega de estas tierras en propiedad dentro del marco de la legislación agraria neoliberal post-conflicto —como aplicación de los lineamientos y directrices de los organismos financieros internacionales—, a la vez que se ha respondido a la demanda campesina de seguridad jurídica sobre la tierra, se ha contribuido —en la práctica— a su mercantilización. Es decir, paradójicamente, dos lógicas distintas e intereses diametralmente opuestos se encuentran en una misma acción estatal: los campesinos, quienes buscan un título para defenderse del despojo, y el título que facilita la compraventa y acelera el despojo moderno de los campesinos.

Una de las disposiciones claves contenidas en la Ley del Fondo de Tierras, que marcó

este viraje, fue la liberación de la tutela del Estado sobre las tierras transferidas. Al eliminar la tutela del Estado, desmontar el sector público agrícola y eliminar toda asistencia técnica, crediticia y para la comercialización a los “nuevos propietarios”, el Estado —de hecho— avaló, favoreció y bendijo la mercantilización de la tierra y la voracidad de los ganaderos y empresarios agrícolas, quienes las están acaparando. En la actualidad, son miles las familias campesinas que ya han vendido sus parcelas a empresarios de la caña de azúcar, de la palma africana y a ganaderos. Se conoce de comunidades enteras desaparecidas por este motivo, así como de crecientes dificultades y nuevos conflictos, que se gestan al interior de los “patrimonios agrarios colectivos” y de las comunidades fruto de la venta de la tierra y de la incursión de estos nuevos personajes en las comunidades.

Si bien la compraventa de parcelas, que ocurre al concluir el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en estas zonas de frontera agrícola, se produce de manera “ilegal” y la propiedad sobre la tierra en lo sucesivo se inscribirá en el Registro General de la Propiedad, está ocurriendo ante nuestros ojos un inédito tipo de despojo. Este despojo contemporáneo no está exento —en muchos casos— del recurso a las amenazas y la violencia, pero se realiza, igualmente, bajo formas “modernas” y “legales”, donde tienen un papel estelar las políticas del Estado. El abandono, la marginación, la falta de infraestructura productiva y de servicios de diversa índole dirigidos a esta población, han contribuido a la venta de las parcelas, lo cual se aúna a la oferta de efectivo frente a las emergencias familiares, al espejismo de poder insertarse en otro sector económico, o bien al engaño

y la estafa de quienes les ofrecen facilitarles nuevas parcelas montaña adentro.

Esta dinámica agraria, si bien no de manera inmediata ni absoluta, tiende a enajenar la tierra de los campesinos y, a la vez, liberar mano de obra, que se verá obligada a migrar en patrones diversos y radios de distancia diferenciados según la zona. Pero, al mismo tiempo, esta población de matriz campesina, despojada de sus parcelas, intentará una y otra vez conservar o hacerse nuevamente de un pedazo de tierra por la vía de la ocupación de nuevas áreas, del arrendamiento y la compra vía crédito, la medianía o el préstamo, para la siembra del maíz o parte del maíz destinado al consumo familiar o según fórmulas más complejas vinculadas al mercado.

No obstante el discurso oficial y de la iniciativa privada en torno a que la tierra ya no ofrece alternativas a la pobreza y el desarrollo en el agro, terratenientes y empresarios agrícolas, nacionales y transnacionales, sí mantienen la mirada puesta en la tierra. Hoy más que nunca —en el marco del Nuevo Modelo Económico, que se consolida en Guatemala articulado a la economía global—, la tierra es un recurso fundamental, tanto en sí mismo como suelo, que como sustrato indispensable para desarrollar otras actividades económicas altamente lucrativas, cuyos productos son demandados y revalorizados por los mercados globales.

La tercera dinámica agraria de importancia se refiere al *fin del colonato y reconversión de la vieja propiedad agraria latifundista*. Aquellos terratenientes que todavía permanecen inmersos en relaciones de colonato, buscan, desde hace ya varios años, deshacer-

se del “lastre” representado por este tipo de relaciones, tanto por los riesgos que —suponen— entrañan para su propiedad, como por el interés de impulsar su reconversión productiva capitalista. Las ocupaciones de tierra por ex mozos colonos y trabajadores temporales de las fincas —todos pobladores de las comunidades establecidas dentro o en las vecindades de las fincas— exponen este conflicto. Las ocupaciones de tierras en demanda del pago de salarios y prestaciones adeudadas, aún cuando se tramiten por la vía judicial y/o por la vía del diálogo y la negociación, generalmente abren paso a una negociación que redefine los contornos de la vieja propiedad latifundista, reduciéndola un poco en extensión a fin de reconocer pequeñas porciones de tierra como pago a salarios y prestaciones adeudadas a los mozos colonos y posibilitar el acceso a pequeñas parcelas, vía compra, a los trabajadores temporales.

El resultado de este tipo de conflictos, de esta dinámica, es de doble signo. Por una parte, la gran propiedad agraria sale fortalecida. Se reduce en algo su extensión, es cierto, pero se reconfirma en sus contornos y se reafirma su legalidad. En adelante, las relaciones con los trabajadores serán estrictamente capitalistas y la finca emerge lista para reconvertirse como unidad productiva bajo las nuevas condiciones de la economía globalizada o bien para ser vendida a empresarios agroindustriales e inversionistas nacionales y transnacionales interesados en hacer uso del suelo y los recursos naturales ahí localizados. Las economías familiares campesinas implicadas, por su parte, asegurarán —o accederán a, en el caso de los trabajadores temporales, no mozos colonos— pequeñas parcelas de terreno, lo que les permitirá la sobrevivencia como campesinos, acudiendo a una variedad cada vez más

amplia y compleja de “estrategias de vida”, capaces de incluir a todos los miembros de la familia para asegurar su ingreso.

La cuarta dinámica agraria se refiere a la *sobreposición de otros derechos al derecho de propiedad sobre la tierra en sentido estricto*. Lo novedoso al momento actual, cuando el agro es constreñido y cercado por las fuerzas de la globalización, es el agotamiento de la tierra agrícola y la creciente presión sobre los recursos naturales. Como ya hemos dicho, al incorporarse las tierras nacionales remanentes —fincas nacionales y baldíos— al régimen de propiedad privada, hemos afirmado que la tierra se ha agotado. En lo sucesivo el acceso a la tierra y los recursos naturales se podrá lograr únicamente mediante la compraventa —mercantilización— o bien, como está sucediendo, mediante el desarrollo de “otros derechos”, identificados, especificados, normados y regulados por el Estado a través de legislación e institucionalidad también específicas, adicionales, afectando —de hecho— el derecho de propiedad sobre la tierra en sentido estricto. Hemos identificado como los procesos más relevantes de esta dinámica la sobreposición de las áreas protegidas, los contratos petroleros, las licencias mineras y los contratos para operar en el espacio radioeléctrico, entre otros.

Esta una dinámica a través de la cual el Estado guatemalteco se aparta del principio legitimador de la realización del “bien común” y, en pleno siglo *xxi*, continúa dándole un tratamiento discriminatorio a sectores importantes de la ciudadanía, consolidando y reproduciendo, a través de sus políticas, las bases de su exclusión y marginación. En 1989, se crearon las áreas protegidas con fines de conservación y protección sobre los recursos naturales y la biodiversidad, privilegiando a los propietarios

privados y desconociendo la posesión histórica o anterior de cientos de comunidades campesinas indígenas. El “mal menor” que los ambientalistas pensaron atender “en el camino” —de resguardar, primero, los recursos naturales remanentes y atender, después, las demandas de los poseionarios—, se ha mantenido ya durante dos décadas y no tiene visos de corrección, habida cuenta de la mayor cantidad y poderío de los intereses que, en la actualidad, se ciernen sobre dichas áreas.

Los contratos petroleros y las licencias mineras, por otro lado, pretendiendo ser legislaciones ajenas por completo a la problemática agraria y las instituciones rectoras de estas materias definidas como de naturaleza “eminentemente técnica” y únicamente “administradoras” por parte del Estado, dejan libradas a las familias campesinas y comunidades propietarias o poseionarias de la tierra a establecer en solitario los términos de la relación y las condiciones bajo las cuales operarán las empresas los contratos y licencias respectivos en lo sucesivo.

Finalmente, la quinta dinámica agraria de trascendencia en esta fase de la globalización son los procesos de *concentración y reconcentración de la propiedad agraria* por la vía de la compraventa de tierra. Nos referimos al proceso de “concentración” en aquellos casos en que los empresarios agrícolas se adueñen de extensas extensiones de tierra mediante la compra de cientos de parcelas campesinas, como está ocurriendo en Sayaxché, Chisec y Fray Bartolomé las Casas, “por las buenas o por las malas”. Pero hablamos de “reconcentración” cuando el procedimiento que emprenden los empresarios agrícolas lo llevan a cabo sobre latifundios que ya eran en sí mismos fruto de concentración de propiedad

agraria. Allí lo que ocurre es la reconcentración de latifundios en extensiones aún mayores —como está sucediendo de manera acelerada en el valle del Polochic e Izabal— para el establecimiento de plantaciones de caña de azúcar y palma africana. En ambos casos, la concentración y la reconcentración de la tierra está suponiendo la reducción drástica de la destinada a la producción campesina de alimentos, ya sea en parcelas propiedad de los campesinos o en parcelas a las que accedían vía el arrendamiento o el colonato, e incluso por la supresión de la producción granos básicos que desarrollaban los mismos latifundistas en esas áreas.

Los grados más agudos y extremos de esa concentración y reconcentración de la propiedad agraria se viven en la Costa Sur del país, donde las plantaciones de productos dirigidos a la exportación y para agrocombustibles se establecieron con anterioridad y hoy las comunidades campesinas aledañas son meros lunares en medio de la palma africana, la caña de azúcar y el banano. Allí la conflictividad toma otro cariz y hoy se traduce en el reclamo y la lucha por la defensa de los ríos, los cuales fueron desviados para regar las plantaciones de monocultivo y son groseramente contaminados, privando a las comunidades campesinas del líquido vital.

Desde nuestra perspectiva, estas cinco dinámicas agrarias nos permiten dar cuenta de lo que ocurre en el agro del país actualmente. Nos encontramos con un territorio agrario y rural cada vez más fracturado, más complejo, con bolsones de vida y reproducción de economías familiares campesinas funcionales a la gran propiedad agraria y a las empresas agroindustriales, extractivas y de servicios del



gran capital nacional y transnacional; a la vez, existe una creciente mano de obra flotante y temporal, migrando a distintas partes del país y a países vecinos, siguiendo patrones cada vez más diversos, hacia destinos cada vez más lejanos y por períodos de tiempo más largos, para emplearse como jornaleros y completar así los ingresos familiares.

Estas dinámicas agrarias, que se vienen desarrollando a lo largo de las últimas tres décadas y que se han visto profundizadas y aceleradas en el último lustro, no suceden, sin embargo, de manera espontánea e inocente: son el resultado del impulso del proyecto de las élites hegemónicas, apoyado por la legislación y las políticas estimuladas y ejecutadas desde el Estado. En otras palabras, los resultados a los que asistimos en el agro de esta región son —en gran medida— fruto de la voluntad expresa del Estado, al promover, incitar o permitir tales dinámicas con el concurso de sus políticas; un Estado que se encuentra domeñado por las élites económicas y políticas, al que le falta la voluntad y la fuerza para encarar seriamente la conflictividad agraria y perfilar el futuro de la transformación del agro y el desarrollo rural.

En conclusión, a la conflictividad agraria arrastrada desde varios siglos atrás, marcada por una historia de despojo y apropiación de tierras, de corrimiento de linderos y superposición abusiva de varios pisos de propiedad, en la actualidad se agregan nuevas dinámicas agrarias, que la hacen aún más compleja, más aguda, más violenta, de implicaciones más graves. Mientras el Estado continúe atendiéndola de manera casuística, es inevitable que se sigan multiplicando unos conflictos, agudizándose otros, explotando otros más, sin encontrar soluciones duraderas.

Por otra parte, los procesos de concentración y reconcentración de la propiedad agraria a los que estamos asistiendo, no tienen únicamente que ver con la población del campo —con la población que vive de y en el campo—, con el movimiento campesino. Ya no se trata de meros conflictos agrarios, que puedan pensarse ajenos a los “otros”: al resto de la población rural y a la población urbana, tanto pobres como ricos. La cuestión agraria nos atañe a todos. Estos procesos tienen que ver —ahora más que nunca— con temas de dimensión nacional, como la seguridad y soberanía alimentarias. Tienen que ver con el derecho de los guatemaltecos a alimentarnos en forma suficiente, adecuada y saludable. Pero también con el derecho de los guatemaltecos a decidir qué queremos y cómo queremos producir. Tiene que ver con el derecho a producir lo que necesitamos para garantizar la vida de toda la población y gozar de márgenes razonables de soberanía e independencia.

En suma, la conflictividad agraria y el desarrollo rural se nos revelan en la coyuntura actual, más que nunca, como temas insoslayables de la agenda nacional. El abordaje de la conflictividad agraria no puede seguir acometiéndose, pues, como mera atención de casos, como labor de bomberos allí donde se enciende el incendio. Requiere del análisis del modelo de desarrollo rural que queremos. La crisis alimentaria está ya presente y éste es un tema que nos remite preguntas sobre la viabilidad del país o sobre si el Estado guatemalteco está dispuesto a garantizar los derechos de todos los guatemaltecos, o si, por el contrario, considera superflua y prescindible la vida y la contribución de algunos sectores de su población rural.

# CARACTERIZACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN GUATEMALA

■ *Virgilio Reyes*

Este trabajo trata de caracterizar el escenario en el cual la denominada conflictividad agraria se viene concretando, como un proceso social y, por ende histórico, en el cual una población mayoritariamente agricultora y comerciante —por su participación en el producto interno bruto— no logra establecer una base económica que le permita mejores condiciones de vida.

En esta configuración, se muestra que, si bien el factor en común es estructural, las formas y los lugares donde se manifiestan la variedad de conflictos agrarios están mediados, también, por los procesos locales de construcción del territorio y formas de tenencia de la tierra.

Se plantea: si el Estado no asume el compromiso de cambios estructurales, los problemas seguirán una lógica de detonación permanente, que buscará formas diversas de expresión y que hará impactos evidentes en la gobernabilidad de país y en sus bienes naturales estratégicos.

## LOS CONTEXTOS

Los medios de comunicación, de alguna manera, son los que en esta coyuntura reflejan cómo la denominada “conflictividad agraria” se viene presentando en varias regiones del país. La conflictividad hace referencia a aque-

lla acción colectiva, que se moviliza en torno a la demanda de satisfactores por parte del Estado. En Guatemala, se manifiesta mediante la necesidad de tierras para la subsistencia familiar. Se presenta, además, en la disputa de derechos por tierras y otros bienes naturales, que puede ocasionarse acorde a las distintas formas de propiedad existentes.

Sabido es que Guatemala es uno de los países más rurales de América Latina y, también, el de mayor población indígena en Centroamérica: casi un 79 % del total de población de la región (Reyes, 2004). La mayor parte de estos indígenas depende de la tierra, no solo como el principal activo sobre el cual giran sus estrategias de desarrollo, sino como un factor constituyente de la identidad colectiva, que forma parte de la cotidianidad de esos grupos y de sus espacios sacros.

El contexto general donde estas interacciones sociales se inscriben es el de la problemática agraria, que se exterioriza en el marco de un proceso histórico, según el cual el conflicto y las relaciones de poder tejidas entorno a éste, están marcados por el acceso, tenencia, uso y aprovechamiento de la tierra y otros bienes naturales importantes, asimismo, para la reproducción social, como el agua y los energéticos.

Es bien conocido que, por sus condiciones naturales, Guatemala no es un país agrícola

en un sentido estricto. No obstante, a causa de la ruralidad de la población se dice que lo es. Por las condiciones fisiográficas y otras variables, el país es eminentemente forestal. En tales circunstancias, las políticas estatales que han tenido como telón de fondo la problemática de la tierra, han tratado únicamente de favorecer las condiciones de producción de aquellos sectores considerados “motores del desarrollo”.

En cada época, los pilares del desarrollo han sido aquellos cultivos de producción extensiva, que en su momento han tenido gran demanda en el mercado mundial. Durante la colonia, el añil y la cochinilla fueron los cultivos que sostuvieron la economía. Con la república, el café no sólo se constituyó en el monocultivo que — pese a las crisis presentes a lo largo de la historia nacional— se logró sostener hasta el año 2001, sino, también, el que propició cambios estructurales en el régimen de tenencia de la tierra: para incentivar su cultivo, se promulgaron políticas dentro de las cuales se incluyó la expropiación de tierras comunales a los indígenas.

Luego, a mediados del siglo xx, cobran importancia la producción de azúcar de caña y el cultivo del algodón, que decae a principios de años ochenta. Para implementar este tipo de políticas, la configuración del sistema ha provocado “encerrar” a poblaciones campesinas en la agricultura de minifundio y, por ende, ha condicionado la imposibilidad de que sean autosostenibles y contar con suficientes ingresos para crear una base estable capaz de garantizar su reproducción social.

Desde los años sesenta, los estudios sobre este tipo de situaciones analizaron las migra-

ciones en sus variantes temporales y permanentes, como los péndulos que representaban esa incapacidad estructural de las economías campesinas de sostener a su población. De tal forma, el panorama de la conflictividad agraria estaba matizado por los conflictos laborales a causa del incumplimiento de las obligaciones patronales en los latifundios. Igualmente, las ocupaciones de tierras adoptaron variadas formas de expresión. Uno de los escenarios que articuló, en parte, la conflictividad agraria fue el conflicto armado interno, que, precisamente, se alimentó de esta crisis.

Una de las salidas para la problemática de la tierra en el contexto de conflicto armado y suscripción de acuerdos de paz —en la coyuntura de 1994-1996— fue la de crear una institucionalidad que pudiera resolver las cuestiones, que, usualmente, se presentan en este campo. En tal sentido, se crean el acuerdo Socioeconómico y Agrario, y el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

La institucionalidad creada como parte de los compromisos contenidos en tales acuerdos, plantea una serie de reformas legales con el fin de crear un sistema de registro y catastro, el Fondo Nacional para la Tierra (FONTIERRA), el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) y la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA). En este entorno, destaca la aprobación de una jurisdicción agraria y ambiental y la construcción de un mecanismo institucional capaz de iniciar y estimular un proceso de desarrollo rural (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002). De igual manera, se plantea establecer un espacio de consulta con los pueblos indígenas,

a través de una Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART).

La tendencia durante este período fue facilitar los mecanismos que sustentaran la conflictividad agraria, mediante la circulación de la tierra según mecanismos del mercado, los cuales han sido insuficientes para paliar la situación.

Con esta nueva institucionalidad, la conflictividad agraria no presentó, en realidad, un cauce sostenido capaz de atender la problemática de la población campesina y tampoco generó opciones trascendentes encaminadas al desarrollo rural del país.

## MODALIDADES DE LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA

La conflictividad agraria tiene raíces históricas y sus formas de manifestación dependen del tipo de acceso a la tierra y otros bienes naturales que se presenten en las diferentes regiones del país, los cuales condicionan, obviamente, determinadas tendencias.

Los problemas por límites territoriales se muestran entre comunidades circunvecinas y municipios. En tal sentido, destacan los departamentos de Totonicapán, Sololá, Quiché, San Marcos, Huehuetenango y Zacapa.

Algunos de los casos que han recibido mayor cobertura en los medios de comunicación han sido las pugnas que se suscitaron entre Barreneche, Argueta y la Esperanza, a mediados del año 2000; o las que se presentaron entre Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá,

en ocasión del establecimiento del nuevo poblado a consecuencias de los impactos del huracán Mitch. En ambos casos, dichos conflictos fueron consecuencias de situaciones que perviven desde la colonia: han persistido y cuando llegan a su punto más álgido, desembocan en violencia.

Los conflictos intermunicipales también tienen variantes diversas. Por un lado, el diseño y los límites de los municipios siguen la tendencia de estar relacionados con procesos históricos anteriores. Algunos poblados se crearon durante la Reforma Liberal de Barrios como una forma de compensación a los milicianos, quienes participaron en los levantamientos armados de la época. Son los casos de varios municipios y sus jurisdicciones en Huehuetenango y San Marcos, por ejemplo.

Una segunda modalidad de la conflictividad agraria está vinculada con la disputa de derechos. Los conflictos más comunes se relacionan con la posesión de bienes naturales, particularmente el agua y, en segundo lugar, la leña. Se producen arreglos entre municipios, según los cuales uno vende un nacimiento de agua a otro y se trasladan los derechos de uso del recurso al nuevo propietario, mas no la jurisdicción legal del terreno. Al llegar, más tarde, una etapa de escasez de agua —por cuestiones de deterioro ambiental, o por el incremento de la población—, empiezan a presentarse recursos legales para reclamar la posesión del bien.

Otra variante, dentro de este mismo tema, es aquella donde la disputa se produce entre el municipio y los particulares, o bien entre el municipio y las comunidades que él contiene. Uno de los casos más representativos puede

localizarse en Totoncapán: un punto de referencia serían los procesos que existen entre la municipalidad y las comunidades por las titulaciones —igualmente coloniales— sobre la propiedad municipal.

Una tercera modalidad —y la que sobresale entre las tratadas por los medios de comunicación— la constituyen las ocupaciones de tierra. Se presenta cuando un grupo de base toma la determinación de ocupar determinada finca o terreno, bajo la justificación de propiedad ancestral de la misma, derecho de acceso —en el caso de las tierras nacionales—, o bien como medida de presión a causa del incumplimiento en las obligaciones laborales por parte de los finqueros.

Casos relevantes de esta modalidad son los que se suceden dentro de las áreas protegidas del Petén. Como es sabido, el 45 % del territorio nacional es área protegida y la mayor parte se encuentra en dicho departamento, fundamentalmente en la conocida Reserva de la Biosfera Maya (RBM). La tierra petenera está distribuida en latifundios ganaderos y las antiguas colonizaciones de lo que fuera la Empresa de Fomento y Desarrollo del Petén en los años setenta. En la parte norte, la tierra está bajo el régimen de propiedad ejidal, fincas privadas —muchas de las cuales no tienen ningún respaldo legal— o son áreas de reserva natural —que son propiedad estatal.

La población que es expulsada de sus lugares de origen —al no contar con las condiciones mínimas para reproducirse en sus localidades—, resulta atraída por la supuesta “abundancia de tierra” del área del Petén, una débil presencia del aparato público y la idea de que al ser tierras nacionales “todos” tie-

nen derecho a ellas. Igualmente, la cercanía de este territorio con México, les brinda una opción más de sobrevivencia: el aventurarse a migrar hasta llegar a los Estados Unidos.

Las famosas “agarradas”, identifican la forma de acceder a recursos por parte de la población migrante provenientes del oriente del país y, en menor medida, del occidente. Estas nuevas comunidades que se forman aprovechan los antiguos campamentos petroleros y chicleros, llegando a reproducir las formas productivas de sus lugares de procedencia: es decir, la pequeña ganadería y cultivos de frijol y maíz. De hecho, Petén podría decirse que es hoy el granero de Guatemala.

Desafortunadamente, un escenario que llega a yuxtaponerse a las lógicas de sobrevivencia campesina en Petén es el narcotráfico. La conflictividad agraria cede a un escenario más complejo, que es la presencia del crimen organizado.

Estos procesos se concretan en el territorio conformando un marco de ingobernabilidad y de deterioro de una parte de la RBM, como por ejemplo en Laguna del Tigre. Dicha zona evidencia una pérdida considerable de cobertura forestal y, en consecuencia, la biodiversidad ha sido afectada. En época de cultivo, se presentan incendios forestales en toda la ruta que se extiende desde Laguna del Tigre hasta la frontera con México, y las ocupaciones en la zona aumentan cada año.

Pero ha surgido un problema significativo, que presiona los focos migratorios en busca de tierra o la cercanía con la frontera a México: es que, al no ser protegidas las áreas, prácticamente no resta tierra para ocupar,

hay escasez de agua, y ya no es tan fácil que las comunidades asentadas acepten nuevos grupos.

En el departamento de Izabal, suceden situaciones similares a las que se presentan en Petén. De hecho, parte de la población migrante asentada en Petén proviene de Izabal. En este último departamento, al panorama de demanda de tierra se agregan los conflictos laborales a causa de incumplimientos por parte de los patronos y/o administradores de las fincas bananeras.

Izabal presenta un panorama estratégico en términos de biodiversidad y desarrollo. El Cerro San Gil, que administra la Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación (FUNDAE-CO), es una reserva de agua y de vida silvestre de las más importantes en el país, y, también, es un lugar que recibe presiones sociales de quienes buscan habilitar tierras. El Río Dulce y Lago de Izabal constituyen, como unidad, una ruta natural que comunica el territorio con el Océano Atlántico, situación por la cual el atractivo turístico —que se complementa con la existencia de población afroguatemalteca y queqchi— llega a constituir una de las fuentes de generación de ingresos en la zona. No obstante y más allá del tema campesino, hay apropiaciones anómalas de población que no necesariamente es de la zona, tiene recursos económicos y ocupa parcelas en las riberas del río y el lago para construir casas de campo.

La situación, con el transcurso del tiempo, se ha venido agravando, dado que los ritmos para resolver el problema agrario han sido muy pausados a causa del poco interés estatal por atenderlo. Las consecuencias han sido la

radicalización de las estrategias de las organizaciones de base, lo cual ha desembocado en la retención de turistas, tal y como sucedió en el 2008, cuando la respuesta del Estado fue represiva.

De la misma forma, y casi de manera simultánea, se practicó la ocupación de terrenos de la Universidad de San Carlos, que tiene bajo su responsabilidad el Biotopo Chocón Machacas. En este sitio, las familias se asentaron y trataron de habilitar parcelas, hasta que se llegó al acuerdo de desalojar el lugar.

Al panorama de la conflictividad agraria, que se concreta en áreas protegidas, se suma también el caso del Biotopo del Quetzal. Una de las áreas que presenta una dinámica bastante fuerte respecto a las tierras son las poblaciones de las Verapaces. Con la caída de los precios del café en el año 2001, y la oscilación de los precios internacionales del cardamomo, la población minifundista se ve obligada a estrategias de sobrevivencia, lo que los ha llevado a ocupar fincas de la zona, como, también, a aproximarse a las reservas naturales que administra la USAC.

La problemática agraria no se reduce, exclusivamente, a un problema de tierras. Las relaciones laborales en el campo son una situación sensible dados los incumplimientos y la ineficacia del Ministerio de Trabajo en atender estos asuntos. Esta conjugación de factores igualmente provoca que los grupos de base tengan que manifestarse, de hecho, con medidas.

Las zonas que presentan este tipo de manifestaciones se localizan en el suroccidente de país: Mazatenango, San Marcos y también

Escuintla. En la parte del oriente del país, ya se mencionó Izabal. Los casos se caracterizan por el incumplimiento del pago del salario mínimo, la ausencia de prestaciones laborales y las condiciones de arrendamiento de tierras por medianía de las cosechas.

En esta parte del país, la población tiene mayores dificultades de acceso a la tierra. Por un lado, la existencia de minifundios con explotación extensiva y mecanizada no permite, siquiera, la utilización intensiva de mano de obra. Para quienes no viven en parcelamientos, la posibilidad de adquirir tierra es aún más dificultosa, y en las fincas cañeras el trabajo se abre únicamente en temporada de zafra.

Frente a este escenario, lo que la población hace es arrendarle tierra los finqueros por la mitad de la cosecha. Con el incentivo de los agrocombustibles y la expansión de la caña de azúcar, este tipo de negociaciones se ha visto notablemente reducido.

La escasez de tierras ante la necesidad de la población de contar con activos y/o recursos que le permitan perfilar un horizonte de vida mejor, provoca una contradicción difícil de re-

solver. Una institucionalidad débil por parte del Estado, el contexto posconflicto, que todavía está generando impactos, el narcotráfico y la desaparición progresiva de la cooperación internacional dejan un panorama complicado de resolver.

## COLOFÓN

Pareciera que el escenario en el cual la conflictividad agraria se dinamiza como proceso resulta bastante sombrío, y es que la problemática —que es histórica— difícilmente pueda encontrar una salida si no se asume por parte del Estado. Y una salida desde los factores estructurales, que la alimentan: reforma agraria, créditos, mercados y fortalecimiento de la organización social y las economías campesinas.

Si bien la institucionalidad y reparto de tierras vía el mercado ha tenido poco impacto, si no existieran estas instancias, obviamente el problema sería aún mayor. CONTIERRA ha contribuido a solucionar algunas situaciones de este tipo que se le han presentado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Humberto (1971), "Proletarización del campesino de Guatemala", *Rumbos Nuevos*, Guatemala.
- Bastos, Santiago y Manuela Camús (2003), *Entre el mecapan y el cielo: Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*, FLACSO, Guatemala.
- Kramer, Wendy, et. al. (1995), "La conquista española de Centroamérica", en *Historia General de Centroamérica*, t. II, FLACSO, Costa Rica.
- Martínez, Severo (1990), *La patria del criollo*, Ediciones en Marcha, México.
- Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (2002), *El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: avances entre octubre de 2000 y abril de 2002*, MINUGUA, Guatemala.
- (1995), *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas; firmando el 31 de marzo de 1995 por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca*, MINUGUA, Guatemala.
- Palma Murga, Gustavo (1994), "Economía y sociedad en Centroamérica (1680-1750)", en *Historia General de Centroamérica*, t. II, FLACSO, Costa Rica.
- Pinto, J.C. (1999), *El debate de la cuestión étnica en Guatemala (1944-1970)*, CEUR, USAC, Guatemala.
- (1998), *Ladinos e indígenas en la nación criolla guatemalteca: de la colonia al régimen conservador*, CEUR, USAC, Guatemala.
- (1996), *El régimen colonial y la formación de identidades indígenas en Guatemala (1624-1821)*, CEUR, USAC, Guatemala.
- Plant, Roger (1998), *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Reyes, Virgilio (2004), "Desarrollo y etnicidad en Centroamérica: un diálogo inconcluso", en *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*, FLACSO/Banco Mundial, San José.
- (2003), "Perspectivas sobre la definición de los pueblos indígenas en Guatemala", en *El rostro indígena de la pobreza*, FLACSO, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala.



# GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL Y CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN TERRITORIOS Q'EQCHI'S

■ Mildred López y Mario López

*Todo este lugar tenía sólo casas de pajas, eran muy pocas las personas que vivían aquí; la mayor parte era bosque, aquí vivían los tigres y otros animales salvajes. Ahora me faltan cuatro años para cumplir cien años y mis padres siempre trabajaron aquí. Aquí nacieron, crecieron y murieron, no llegaron de ningún otro lado. Yo tenía once años cuando empecé a trabajar en la finca. Aquí nací al igual que mis padres. Nos dolió, pero teníamos que obedecer las órdenes —nos decían: “tienen que irse porque nosotros vamos a sembrar café aquí”. Lo que hicieron fue sembrar café en nuestro lugar y nosotros lo que hicimos fue trasladarnos allá arriba, que es parte de la misma finca. Pero como no nos valoraban, nos tenían de un lugar a otro. Ahora volví a regresar en mi lugar, ahora que lo ocupamos.\**

La presente intervención pretende aproximarnos en la comprensión de la conflictividad agraria en los territorios q'eqchi's a partir de las nuevas dinámicas económicas impulsadas por el capitalismo neoliberal, que vienen a dotar de nuevos significados a la conflictividad misma, así como a los sentidos de las luchas campesinas e indígenas en la región. A tal efecto, vamos a hacer una breve relación sobre los siguientes puntos y categorías de análisis: en un primer momento, hablaremos sobre la globalización y el capitalismo neoliberal y, seguidamente, haremos referencia a las dinámicas de territorialización y desterritorialización como características específicas de ese capitalismo neoliberal, así como a la de territorialidad como forma de re-significar las demandas de algunas organizaciones campesinas. Luego, intentaremos distinguir entre conflicto y conflictividad, para dilucidar los grandes enfoques a partir de los cuales se ha entendido y respondido a la problemática agraria por parte del Estado, y, también, por parte de la sociedad civil. En un cuarto momento, nos detendremos a caracterizar, a grandes rasgos, las dinámicas de conflictividad alrededor de las ocupaciones, que, actualmente, se dan en los territorios q'eqchi's. Finalmente, propondremos algunos desafíos para comprender y responder mejor a la conflictividad agraria en dichos territorios.

\* Entrevista en Finca Chajcar, San Pedro Carchá, 9 de octubre de 2003.

Para entender el fenómeno de la conflictividad agraria desde una perspectiva crítica, hemos de comprender, aunque sea sucintamente, el tiempo que nos toca vivir. Lo querramos o no, nuestro tiempo es el de la globalización neoliberal. Pero, ¿qué significa esto que suele denominarse “globalización neoliberal”?

En primer lugar, la teoría crítica nos pide distinguir entre globalización y neoliberalismo. Siguiendo a Ulrich Beck (1998), entendemos por *globalización* el “proceso” o “dinámica” según la cual cada vez más el mundo “tiende” hacia la globalidad; es decir, hacia la extensión de las relaciones sociales desde lo local hasta lo global; mientras que entendemos por “globalismo” el discurso político, que pretende hacernos ver la globalización como “globalización neoliberal”: esto es teniendo como horizonte de sentido la metafísica del mercado, de la ganancia, de la productividad y del consumo, de manera que el proceso se considera irreversible, imposible de cambiar.

En otras palabras, intentamos señalar que hay que distinguir entre la globalización como dinámica de ampliación de los sentidos, la vida y las relaciones sociales a escala planetaria, y el globalismo o ideología neoliberal, que impone la dictadura del mercado y lo convierte todo en mercancía. Y cuando aquí decimos “todo”, no nos referimos solamente a los recursos naturales —la tierra, el agua, los minerales, los bosques...— sino, también, a las manifestaciones más elementales de la vida humana —la alimentación, la salud y la educación, por una parte; y, por otra, las manifestaciones espirituales de la misma, como la verdad, la justicia, la belleza e, incluso, el amor.

Hacer esta distinción entre globalización y neoliberalismo permite ubicarnos en una perspectiva donde podemos criticar y enfrentar el discurso neoliberal, y, al mismo tiempo, proponer y sugerir nuevas vías de comprensión y realización de otra globalización posible, haciendo eco a las nuevas sensibilidades, que despiertan en muchos rincones del planeta formas renovadas de resistencias, luchas, sueños y construcción de posibilidades.

En segundo lugar, debemos conocer en qué consiste el neoliberalismo. A grandes rasgos, hay que decir que no es más que la última fase de desarrollo del capitalismo. A esta fase unos le llaman capitalismo tardío (Mandel, 1972), flexible o postindustrial (Harvey, 1989), informacional (Castells, 1996), neoliberal (Bourdieu, 1998) o global (Robertson, 1995). En este sentido, no podemos pasar por alto que el actual capitalismo surge a partir de la crisis del petróleo de 1972 y de las necesidades del capital de encontrar nuevas formas de ganancia, para lo cual se mueve a lo largo y ancho del planeta en busca de fórmulas actualizadas de explotación de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo, por medio de la flexibilización y desregulación laboral. Así, a partir de los años setenta, empieza una reestructuración de la economía mundial y, con ello, de las políticas de ajuste estructural impuestas en las décadas de los ochenta y noventa, que implican la reducción y modernización del aparato estatal, la privatización de las empresas estatales, la apertura comercial por medio de tratados de libre comercio y la apertura a la inversión extranjera directa, y la desregulación de las leyes laborales, entre otras.

En tercer lugar, hay que estudiar el recorrido y las transformaciones de este capitalismo

neoliberal, con relación a lo agrario. Si bien, al inicio, la atención se centró en la informatización de la producción y el crecimiento del sector servicios, en el ámbito agrario se optó por la diversificación de productos para la exportación. A tres décadas de neoliberalismo, nos encontramos hoy día con una reconceptualización neoliberal del agro, sobre todo mediante la apuesta por los agronegocios y la búsqueda de nuevas formas de energía no fósil. En tal sentido, asistimos a lo que Marchetti (2008) ha denominado cierto tipo de neoliberalismo revisionista. Es un hecho de que, a comienzos del milenio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otras entidades, han empezado a reconocer que las políticas de ajuste estructural implementadas en América Latina no lograron sus propósitos en cuanto a superar la pobreza, sino que, más bien, la acentuaron, al crear mayores niveles de desigualdad y conflictividad social.

De esta manera, han empezado a sugerir algún tipo de medidas para paliar los efectos negativos del propio sistema capitalista transnacional; pero, evidentemente, sin tocar el fondo de las estructuras de apropiación, acumulación y distribución de capital. Solo así se explica el último informe del Banco Mundial (2008) sobre agricultura. En este documento, el Banco propone tres tipos de políticas para tres tipos de campesinado:

1. Apoyo, mediante nuevos recursos, a los campesinos viables; es decir, a las empresas agrícolas, sean éstas locales o transnacionales, siempre y cuando tengan “potencial” de acumulación y comercialización en el mercado mundial.
2. Continuación de servicios sociales a los campesinos no-viables mediante políti-
3. Y abandono de los campesinos que están por debajo de la lógica capitalista, e, incluso, la criminalización, entre ellos, de aquellos que critican y rechazan la fórmula neoliberal.

En este sentido, profundizaremos en torno a cómo las políticas del mercado de tierras y de desarrollo rural caben dentro de alguna de estas lógicas, y cuáles son los argumentos políticos, desarrollistas y capitalistas que están detrás de las propuestas del mismo Banco Mundial en Guatemala, del Estado y su institucionalidad agraria, del sector privado, y de las mismas organizaciones campesinas.

#### DINÁMICAS TERRITORIALIZADORAS Y DESTERRITORIALIZADORAS DEL CAPITAL, Y DEMANDAS CAMPESINAS E INDÍGENAS POR TIERRA Y TERRITORIALIDAD

El capitalismo, desde su nacimiento, ha necesitado de la implementación de políticas de territorialización y desterritorialización. Ya en sus orígenes, en Inglaterra, despojó de grandes extensiones de tierra a los campesinos, quienes se vieron en la necesidad de migrar hacia los centros urbanos para ofrecer su fuerza de trabajo en las fábricas. Lo mismo sucedió en Guatemala a finales del siglo XIX con la reforma liberal, como origen de la inserción del país en la economía capitalista internacional, por medio de la exportación agrícola tradicional, básicamente de café y banano. Así mismo se implementaron políticas para la

explotación de la fuerza de trabajo, en un sistema que permitía la producción agrícola por medio de la combinación entre latifundios y minifundios, situación que, en muchos casos, se combinó con la migración laboral temporal, la migración hacia los centros urbanos y hacia la capital, y la migración internacional.

Hoy día, el capitalismo neoliberal está en una nueva fase de territorialización y desterritorialización de los recursos naturales, renovables y no renovables; no sólo en Guatemala sino, prácticamente, en todo el planeta. Siguiendo esta línea de argumentación, podemos afirmar, entonces, que el actual capitalismo neoliberal se encuentra en una fase inédita de configuración territorial, a partir de lo que se ha venido denominando “nuevas dinámicas económicas de la conflictividad agraria”. Dentro de estas dinámicas recientes, se encuentran:

1. Ampliación de las fronteras agrícolas para los cultivos de agronegocios de exportación.
2. Apropiación y explotación de los recursos naturales renovables (agua y bosques) y no renovables (minerales fósiles) mediante megaproyectos (minerías, explotación petrolera e hidroeléctricas).
3. Desarrollo de otros megaproyectos productivos y comerciales (construcción de carreteras, puertos y zonas de turismo).
4. Designación de áreas protegidas por su valor ecológico (biodiversidad) y cultural (patrimonio cultural), y su relación con las poblaciones campesinas e indígenas que habitan en esas áreas.
5. Ampliación territorial de actividades ilícitas (narcotráfico). Todas ellas suponen nuevas fuentes de conflictividad agraria, ambiental y laboral.

En otro sentido, las luchas por la tierra y las resistencias culturales adquieren otra significación bajo el concepto de “territorialidad”. Como desarrolla Diego Domínguez (2007), en ciertas regiones de Latinoamérica se ha venido dando un cambio en las demandas campesinas: del acceso a la tierra a las luchas por el territorio. Si bien las luchas por la tierra hacían referencia a la misma como factor de producción, las luchas por territorio trascienden el nivel meramente productivo y absorben también demandas culturales y políticas respecto de la tenencia, uso y administración de los bienes naturales, y de las formas de organización y sentido que se entretajan en las comunidades culturales. Aquí entendemos por “territorio” el “espacio vital de un pueblo, una comunidad, una nación; que engloba su ámbito histórico, ideológico, simbólico y de reproducción material, social y cultural; que supera las reivindicaciones económicas y va más allá de las coyunturas políticas y sociales” (Camacho, 2003); y entendemos “territorialidad” como sentido de pertenencia, y no tanto de posesión —tal cual se establece desde la cultura occidental y desde las lógicas del capitalismo—; es decir, como de lucha por las relaciones sociales, políticas, culturales y económicas, que se desarrollan en ese espacio social: implican la recuperación de los diferentes sucesos históricos acontecidos en el mismo y son producto de la resistencia y reivindicación de las comunidades campesinas e indígenas.

Así, bajo las demandas actuales de “territorialización” del capital y “territorialidad” —en tanto reclamación campesina e indígena—, se enfrentan dos concepciones de modelos de desarrollo: por una parte, el modernizador neoliberal —basado en los principios del mercado, de la oferta y la demanda, que convierte a la tierra y los productos de ella en mera mercancía, y la agroexportación, entre otras características— y, por otra parte, el modelo de territorialidad —que reivindica la soberanía alimentaria (esto es la alimentación no como mercancía sino como derecho “inalienable”), mercados bajo precios justos y agroecología, entre otras características (Cf. Domínguez, 2007). Habrá que preguntarse, pues, cómo en Guatemala los movimientos campesinos e indígenas están reivindicando territorialidad en sus prácticas concretas y más allá de los discursos, los cuales, a veces, pueden aparecer como modas transnacionales. A nuestro juicio, las consultas populares en determinadas regiones son una manifestación de estas nuevas demandas campesinas e indígenas, en contra de las compañías transnacionales y de los megaproyectos estatales.

## CONFLICTOS Y CONFLICTIVIDAD

Dicho lo anterior, tenemos ya un marco contextual para poder situar las nuevas dinámicas de conflictividad agraria. Lo primero que debemos hacer es distinguir entre conflicto y conflictividad.

Por una parte, “conflicto” se refiere a la situación específica donde dos sujetos se enfrentan de manera directa para definir el acceso a recursos escasos y su distribución. Por otra, “conflictividad” hace referencia a las

complejas dinámicas históricas, sociales, económicas y políticas, sobre el acceso a recursos escasos y su distribución, y que tienen estrecha referencia con los modelos de desarrollo y racionalidades culturales. En este sentido, mientras que la categoría de conflicto nos lleva al estudio y tratamiento de casos, y su tipificación, la categoría de conflictividad nos lleva al estudio de las dinámicas sociales de producción económica, política y cultural. En otras palabras, “conflicto” es el árbol, mientras que “conflictividad” es el bosque que nos permitirá analizar las contradicciones, que subyacen en los casos. Mientras que el “conflicto” es el caso específico y coyuntural, la “conflictividad” es la dinámica social, histórica y estructural, que involucra categorías económicas —sobre todo de economía política—, políticas y culturales.

Desde una perspectiva crítica, analizamos la conflictividad como dinámica social y política que puja por la creación de nuevo derecho e institucionalidad, o por el mantenimiento del derecho e institucionalidad vigente —según sea la perspectiva desde donde se estudie. Cabe decir que ambas lógicas —creación o mantenimiento de derecho— se sitúan desde la lógica de la razón de Estado. De manera que la conflictividad se manifiesta tanto en las demandas campesinas como en las demandas del sector privado, nacional o transnacional, así como en la institucionalidad agraria que el Estado ofrece en cada momento, expresada en sus leyes, instituciones y dependencias gubernamentales, y políticas públicas. Esto permite distanciarnos de la noción de conflictividad como “enfermedad” que debe erradicarse en la sociedad; así como de la noción de conflictividad como “motor” de transformación social, es decir, como necesario acicate

de modernidad. En su lugar, entendemos la conflictividad como lugar dinámico de manifestación de dominación y malestar social, así como lucha histórica por el acceso, control y uso de los territorios, y de los recursos naturales y sociales que en ellos se encuentran.

Asimismo, debemos preguntarnos críticamente por las relaciones que se dan entre conflictividad, derecho, violencia y política. Esto implica cuestionarse por los alcances y limitaciones de la institucionalidad agraria, que se ha desarrollado a lo largo de la historia guatemalteca. Por ejemplo, podemos remitirnos a las Leyes Nuevas, que dieron origen a los Pueblos de Indios (1542); el Censo Enfitéutico (1862), que estableció el valor de la tierra de los ejidos y el porcentaje que pagaba el usufructuario; la Reforma Liberal (1871) con la legitimación y legalización del proceso agrario, que conllevó la introducción y expansión del café; el Reglamento de Jornaleros (1874), que estableció el trabajo obligatorio en las plantaciones de café; la Ley de Trabajadores (1894), que estableció un sistema de libretas y habilitaciones; la ley de incentivo a la inmigración y colonización extranjera (1879), particularmente en las Verapaces; la obligatoriedad de que los indígenas produjeran granos básicos durante los gobiernos de Estrada Cabrera y Jorge Ubico (1907-1937); el control de la fuerza de trabajo derivado de la condonación de la deuda de los trabajadores agrícolas con los agricultores por la crisis del café, que el Estado asume (1929); la vigencia de la Ley contra la Vagancia (1931), que impuso como castigo el trabajo forzado de 100 días al año al que tuviera una cierta cantidad de cultivos propios y de 150 días al que no los tuviera; la nueva Ley Agraria (1936), que permitió la apropiación de los baldíos y el incremento del

valor de la tierra de vocación cafetalera; el fortalecimiento de la propiedad privada y el impulso de ésta dentro de la propiedad comunal y colectiva indígena, así como una legislación excluyente (1871-1944); la Ley de Titulación Supletoria (1945), que permite titular tierras a favor de quienes las hayan poseído por más de diez años de forma continua y pacífica; la aprobación del Código de Trabajo (1947) y la derogatoria de la Ley contra la Vagancia; la Ley de Arrendamiento Forzoso (1949), que obligaba a continuar arrendando las parcelas otorgadas por cuatro años a dos años más, así como arrendar las tierras ociosas; el Decreto 900 de Reforma Agraria (1952-1954), que buscó la expropiación de tierras de dos caballerías de superficie, las cuales se nacionalizaron y, luego, se entregaron a campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas en forma de usufructo vitalicio; el Estatuto Agrario (1956), que creó 21 regiones de desarrollo agrario, estableció el impuesto progresivo a tierras ociosas, promovió la titulación individual de unidades agrícolas familias y el reparto de fincas nacionales a grandes finqueros; el Decreto 1286, que creó el Fydep (1959) para la venta de tierras fiscales del Estado; el Decreto 1551 (1962); el Decreto 60-70 (1970), que declaró de interés público la Franja Transversal del Norte para luego adjudicarla conforme al 1551; la nueva institucionalidad agraria de la paz, Acuerdo Gubernativo 307-97, creación de IA Unidad Técnico Jurídica de Protierra; el Acuerdo Gubernativo 515-97 creación de la Cnp-Tierra; el Acuerdo Gubernativo 392-97, creación del Fondo de Fideicomiso Fondo de Tierras; el Acuerdo Gubernativo 452-97, creación de Contierra; Ley del Lusi, aprobada en noviembre 1997 y derogada en febrero 1998; el Decreto 57-97, de Transformación del Bandesa en Banrural; el Decreto 24-99, creación

del Fondo de Tierras y la Ley del Registro de Información Catastral, Decreto 41-2005, que, con sus respectivos mecanismos de operación, han permitido el funcionamiento y refuncionalización del sistema de tenencia, uso y propiedad de la tierra manteniendo la dominación y el aletargamiento de la conflictividad agraria por decenas de años.

La razón de Estado ha permitido que, a partir de la institucionalidad agraria con la que hasta el momento contamos, se privilegie el paradigma de la propiedad privada, el despojo de tierras, se prioricen los mecanismos de mercado para el acceso a la tierra, se centre la atención institucional en el abordaje por casos de los conflictos agrarios —entre privados— y se criminalice la lucha de las organizaciones campesinas e indígenas.

### DINÁMICAS, TRANSFORMACIONES Y RESISTENCIAS AL CAPITALISMO NEOLIBERAL EN TERRITORIOS Q'EQCHI'S

En las Verapaces habita el grupo indígena mayoritario q'eqchi's, que tiende a auto-identificarse más con la ubicación —“estar”— que con el “ser/esencia” (Wilson, 1999:34), lo cual hace del territorio uno de los principales criterios de su identidad. Los q'eqchi' se llaman a sí mismos *ajral ch'och*, es decir “hijos de la tierra”, cuya expresión también incluye a otros grupos indígenas (Wilson, 1999:34).

A diferencia de la región occidental del país, donde hay una tendencia a la atomización y fragmentación de los idiomas indígenas al admitir la distinción lingüística por municipio, en la región q'eqchi' esta tendencia no se

registra (López, 1997:35), sino, por el contrario, su idioma tiende a ser dominante: los ladinos y las colonias de emigrantes extranjeros lo aprendieron como principal forma de comunicación regional, tanto en la cotidianidad como en los negocios y el comercio.

De esta forma, la identidad q'eqchi' se articula gracias a su adscripción y pertenencia a un territorio, por cierta unidad del idioma, una historia y memoria viva compartidas, y una “cultura sometida y truncada” (Cabarrús, 1979:153), que ha presentado diferentes momentos de sometimiento. A los efectos de esta conferencia, nos interesa destacar el período de la Reforma Liberal y la expansión del cultivo del café en los territorios q'eqchi'es, que fueron colonizados, especialmente, por alemanes: lograron un dominio como efecto de la expropiación de las tierras de las comunidades indígenas, situación que fue posible porque el Estado creó las condiciones institucionales para esa expansión y la adquisición de gran poder económico, político y social. El Estado se limitó, entonces, a la mediación con la élite regional representada por los latifundistas, a través de lo que puede denominarse “Estado de dominación indirecta” (Bolívar, 2003:16).

Así, el poder finquero se constituyó en los territorios q'eqchi's gracias a la razón de Estado, que privilegió a los latifundistas y la agroexportación, a las condiciones topográficas —montaña y selva—, a la lejanía de los centros urbanos y a la salida a las costas del Atlántico.

Esta situación continúa predominando con algunas variantes que se introdujeron a partir de cuatro fenómenos importantes que impactaron en la región:

- 1) La adjudicación de fincas a nuevos propietarios —militares, familias de militares o amigos de militares— durante el período del conflicto armado.
- 2) La declaratoria de áreas protegidas en 1989 con la consiguiente conflictividad agraria,<sup>1</sup> que se derivó de ésta.
- 3) La crisis internacional de los precios del café en el 2002-2003, que introdujo, de manera acelerada, nuevas dinámicas productivas en dichos territorios, tales como reconversión productiva a productos no tradicionales —helechos, ganado, cardamomo, ecoturismo, cultivo de caña de azúcar, especialmente en el valle del Polochic, y el desarrollo forestal a partir de los programas de reforestación—, que aprovechan la reserva de fuerza de trabajo barata y poco calificada, así como las actividades agrícolas relacionadas con la producción de granos básicos a partir de que las fincas fueron vendidas a grupos de campesinos o bien se encuentran ocupadas por éstos.
- 4) La llegada de nuevos propietarios vinculados a la narcoactividad y su progresiva expansión y control en dichos territorios.

De los fenómenos antes mencionados, en esta conferencia nos interesa profundizar en el fenómeno de las ocupaciones de fincas, debi-

do a que nos permite explicar cómo el pueblo q'eqchi' entiende y se moviliza en torno a la tierra, en este caso de las fincas en su mayoría cafetaleras, tema que, de alguna manera, nos introduce también en la comprensión de los casos relacionados con las fincas expropiadas en tiempos del conflicto armado, con las áreas protegidas y con las fincas asociadas a la narcoactividad.

## LAS OCUPACIONES DE FINCAS<sup>2</sup> EN LAS VERAPACES

En Guatemala, el fenómeno de las ocupaciones de fincas ha tenido algunos momentos álgidos en las últimas tres décadas:

1) Durante el primer gobierno de la transición democrática (1986-1989), que coincidió con la crisis de la producción de algodón.

2) A mediados de los años noventa en pleno auge de las negociaciones de paz entre el Gobierno-Ejército y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

3) En el período 2002-2003 en el marco de la caída de los precios del café en el mercado internacional.

De acuerdo a los resultados de la investigación sobre ocupaciones en las Verapaces que Avancso realizó, se lograron identificar cuatro zonas con ocupaciones:

1 Tal conflictividad se expresa en la falta de certeza jurídica sobre las extensiones de tierra que poseen comunidades campesinas establecidas en fecha anterior a la declaratoria de las áreas protegidas, a las cuales se sobrepuso la delimitación de las áreas protegidas y su zonificación interna, y la falta de abordaje y tratamiento de la diversa y compleja problemática agraria en la región por el Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP).

2 Aunque en Guatemala la finca cafetalera ha perdido centralidad como espacio de reproducción de la fuerza de trabajo, ésta continúa siendo un espacio privilegiado en el campo de las relaciones sociales para la disputa y el conflicto en el marco de la economía agro exportadora, debido a la persistencia de un Estado oligárquico absolutamente resistente a los cambios en la estructura latifundista de la tierra.



- 1) La Zona del Polochic, particularmente el municipio de Tukurú, con alrededor de treinta comunidades q'eqchi' declaradas en ocupación, que provienen de dos oleadas, la primera, en 1990 —por el incumplimiento patronal del pago de salarios y prestaciones ante lo cual se “resolvió” la entrega de tierras marginales de las fincas— y la segunda, en 2002 —derivada de la forma en que se resolvió la primera oleada de ocupaciones, ya que las tierras no fueron registradas a nombre de las comunidades y tampoco se generalizó el pago del salario como forma de relación, sino más bien se refuncionalizaron las relaciones serviles a partir de la creación de comunidades en torno a las fincas.
- 2) La Zona de Chicotán (Norte de Cobán), conformada por fincas expropiadas a alemanes por Jorge Ubico y entregadas a comunidades q'eqchi', en donde se establecieron cooperativas o parcelamientos, que produjeron café y cardamomo a pequeña escala. Sin embargo, la precaria situación económica obligó a muchos a endeudarse y, posteriormente, a perder sus tierras: éstas se concentraron en poder de un dueño, quien tomó control del área y de las vías de comunicación. Tal circunstancia desencadenó confrontaciones: ocho comunidades ocuparon terrenos de Agromaya, Maderas El Alto y la Cooperativa Chilté.
- 3) La Zona Carchá, que abarca 17 comunidades declaradas en ocupación, durante el 2002, por varias razones: a) conflictos con la Empresa Dieseldorff por incumplimiento de los derechos de los trabajadores agrícolas y formas “legales” para adquirir más tierras<sup>3</sup> y la utilización del sistema de habilitación para asegurarse fuerza de trabajo; b) incertidumbre sobre las condiciones de compra de parcelas de campesinos a los Dieseldorff; c) las presiones para la venta de las parcelas a terceros; y d) la concesión de áreas de reserva a organizaciones privadas.
- 4) Zona Purulhá (Repollal, Suqinal, Cumbre de Sulín, El Jute y La Colina), que son ocupaciones resultantes de la disputa de baldíos y excesos entre comunidades y nuevos propietarios; y las disputas de tierras municipales entre comunidades y finqueros por el derecho al uso de las mismas para recolección de leña y cultivo de granos básicos, actividades que, por generaciones, han realizado en las mismas los habitantes de las comunidades aledañas.

Dichas ocupaciones de fincas en las Verapaces constituyen una expresión de la conflictividad agraria y una forma de desafiar al sistema, en tanto que las ocupadas, en su mayoría cafetaleras, estuvieron asociadas a la constitución de la República Liberal y a un modelo

3 Los Dieseldorff formaron sus latifundios a través de la compra de los derechos de denuncia, la denuncia directa de baldíos, las remedidas y la compra directa de lotes indígenas en tres períodos distintos: el primero, de 1890 a 1898 (Sécate, Chiacal, Chajcar, Secac-Ulpán, Santa Margarita, Paijá, Panzal, El Salto); el segundo, entre 1899 a 1910 (Raxpec, Santa Cecilia, Cubilgüitz, Chamcarel y Sacchicagua de Seol, San Diego Yalpemech, Chichochoch, Chichaic de Santa Margarita, Pocolá y Río Frío); y el tercero, después de 1924 (Sechamach, Tzimajil, Raxahá, Chiquixji) (Wagner, 1996:193). Se concentraron latifundios en cinco áreas: al Este y Noreste de San Pedro Carchá, en Cobán y sus alrededores, en las tierras bajas al Norte de Cobán, en los alrededores de San Miguel Tukurú y a orillas del río Polochic, y a lo largo del río Cancuén (AVANCSO, 2004).

de desarrollo de una sociedad agroexportadora dirigida por una burguesía cafetalera de perfil oligárquico (Torres 1989<sup>a</sup>:35).

De acuerdo a lo que se pudo establecer como causas de las ocupaciones de fincas, se pueden mencionar:

- La lucha y disputa entre dos formas de concepción del espacio, el territorio y el trabajo como relación social. Para el caso de Alta Verapaz, podemos distinguir entre una visión colonizadora del espacio que dio lugar a territorios dominados por la finca/latifundio/servidumbre, y, por otro lado, el territorio socialmente incorporado o apropiado por los pueblos originarios, en donde no se conciben a sí mismos si no es estando en ese espacio. En este sentido, podrían calificarse las ocupaciones de estrategia política y práctica de expansión, control de territorios y de espacios sociales de organización de la resistencia.<sup>4</sup>
- La existencia de dos sistemas de derecho —occidental positivista y el maya q'eqch'i, a lo que Georg Grümberg denomina “paralelismo disfuncional de dos sistemas”—, que se caracteriza por la imposición de un derecho sobre otro desde el poder del Estado, utilizando para ello cuerpo jurídico, instituciones y diversos mecanismos encargados de permitir su operativización y que encuentra su máxima expresión a partir de la historia de sucesivos despojos de tierras.
- Las demandas reivindicativas relacionadas con el pago de salarios y prestaciones la-

borales, que se han traducido en demanda de tierras como forma de pago, así como la demanda de trabajo agrícola ante la producción de infra-subsistencia de los indígenas.

- Los intentos por erradicar al mozo colono a través de la expulsión por faltas —no asistir a la jornada laboral o promover la organización sindical o campesina dentro de los trabajadores—, que, posteriormente, derivó en sanciones para algunos finqueros, quienes decidieron el despido masivo de colonos y la introducción de la figura del arrendamiento y del minifundio en áreas ociosas de las fincas. De este modo, obligaron a los indígenas a cancelar pagos por el uso de los recursos naturales en propiedad de las fincas. Con estas medidas se garantizaba la disponibilidad de fuerza de trabajo eventual.

Las ocupaciones han significado movilizaciones de las comunidades q'eqch'i en el mismo seno de la dominación finquera y re-conversión hacia el capitalismo agrícola, al mismo tiempo, que han derivado en procesos de diálogo entre comunidades y organizaciones campesinas nacionales con el Estado en términos de encontrarle solución a la creciente conflictividad agraria derivada de las ocupaciones. Sin embargo, estos procesos han contribuido a que, desde mediados de los noventa, en el marco del aumento del salario por jornal, emergiera la discusión en torno a si la cuestión agraria debería de verse de forma integral o focalizada según el tipo de demandas (Comisión para el Esclarecimiento Histórico I: 220). Podemos, incluso, decir que

4 Entendida como una acción política organizada de los grupos subalternos, que actúa como un lugar en donde se acumula experiencia y se incorporan conocimientos de otros actores y espacios articulados alrededor de la comunidad indígena.

todavía estamos lejos de ver el fenómeno de las ocupaciones y de las resistencias campesinas en un contexto de comprensión respecto a su vinculación con las nuevas dinámicas económicas, que impulsan la reconversión de los tradicionales latifundios hacia nuevas formas de capitalismo agrícola —en donde también entran los intereses “ambientalistas” en relación con las áreas protegidas y los intereses vinculados a la narcoactividad.

La emergencia de esta discusión se ha ido administrando concretamente en la medida que avanzaron las negociaciones de paz entre el gobierno y la URNG hasta la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, circunstancia en la cual fue cobrando fuerza la idea —en el seno de la sociedad y las organizaciones campesinas— de que los conflictos agrarios podían ser clasificables y susceptibles de salidas dialogadas con el Estado y con los terratenientes.

En tal situación y de forma gradual, las organizaciones campesinas trasladaron los denominados “conflictos” a las dependencias del Estado creadas como parte de la nueva institucionalidad de la paz, principalmente hacia el Fondo de Tierras y CONTIERRA. Ambas instituciones desempeñaron el papel de mediadoras entre las partes en conflicto, ya fuera para realizar una transacción de compra-venta o para tratar, mediante el diálogo, una disputa de derechos sobre la tierra. Bajo este entorno institucional, las problemáticas agraria y laboral se fueron reduciendo a un problema entre particulares, que, para su tratamiento, requería de cierta clasificación e identificación de conflictos específicos.

De esta forma, las organizaciones campesinas comenzaron a clasificar los conflictos de forma muy parecida a las instancias estatales: conflictos laborales, conflictos de acceso a tierra —estos incluían la regularización de baldíos y compra-venta de tierra—, conflictos por derechos históricos, que incluían los derechos de posesión de las comunidades indígenas, en algunos casos respaldados mediante títulos antiguos de propiedad.

Las organizaciones campesinas recurrieron a esta fórmula como un mecanismo para descriminalizar sus luchas. Sin embargo, en la práctica casi nunca se logró este objetivo y continuaron los desalojos y persecuciones contra sus líderes. En el discurso público de la dirigencia campesina, paulatinamente se fueron sustituyendo las aspiraciones de las comunidades indígenas, que continuaban ocupando y afirmando su lucha por la dignidad, la libertad y la justicia. En su lugar fue cobrando fuerza la clasificación e instrumentalización de los conflictos según los cánones establecidos por el Estado. Evidentemente, estos cánones protegen la propiedad privada, indistintamente de que se trate de viejos terratenientes, empresas transnacionales e, incluso, nuevos finqueros y ganaderos asociados al narcotráfico.

A partir de esta lógica, durante el período 2002-2003, las distintas organizaciones campesinas realizaron marchas, manifestaciones y tomas de edificios públicos con el propósito de agilizar los trámites y demandas específicas de las comunidades indígenas y campesinas: ello redujo y limitó las ocupaciones de fincas a simples medidas de presión para conseguir

dialogar con el Estado en el marco de las posibilidades jurídico administrativas del mismo —las cuales, al cabo, tampoco dieron visos de voluntad y efectividad. Por el contrario, las mesas de diálogo regionales o las “mesas de alto nivel”<sup>5</sup> se convirtieron en mecanismos dilatorios para no resolver nada, en espera de que los campesinos abandonaran las fincas por cansancio.

De esta manera, las ocupaciones como estrategias de lucha y organización se vieron limitadas en una interpretación desde arriba, que las reducía a medidas de presión para agilizar los trámites administrativos gestionados por las organizaciones campesinas en las distintas instancias estatales: si se trataba de un caso laboral, se trasladaba al Ministerio de Trabajo; si era un asunto de acceso a tierra, se presionaba al Fondo de Tierras para que comprara la finca, lo que implicaba que las comunidades se endeudaran; y, si se trataba de derechos históricos, casi siempre la investigación registral y catastral era conducida por CONTIERRA para efectos de diálogo entre las partes en conflicto, fundamentalmente entre comunidades indígenas y los latifundistas, sin mayores resultados.

A esta etapa de “diálogo para no resolver nada” se sumaron, en el primer semestre del

2004, la generalización de los desalojos contra las comunidades de ocupantes. En este marco, las organizaciones campesinas, indígenas, sociales y sindicales llamaron a un paro nacional el 8 y 9 de junio, en el que, entre otras reivindicaciones, exigían el cese de los desalojos.

Sin embargo, desde la tarde del primer día, los representantes de las organizaciones iniciaron las negociaciones con el gobierno de Oscar Berger,<sup>6</sup> las que concluyeron esa misma noche con una serie de acuerdos, según los cuales las organizaciones se comprometían durante los siguientes noventa días a que “no se realizara manifestación ni protesta pública que tenga relación con los compromisos adquiridos”;<sup>7</sup> de forma verbal, el gobierno se comprometió a no continuar ejecutando los desalojos y las organizaciones a detener las ocupaciones de fincas. Pese a ello, la suspensión de los desalojos fue desmentida públicamente al día siguiente por el presidente en funciones de la Corte Suprema de Justicia, quien expresó: “la suspensión de desalojos es totalmente inexacta por cuanto las decisiones judiciales no son susceptibles de negociación alguna”.<sup>8</sup>

Desde la perspectiva de las comunidades de ocupantes, el haber instrumentalizado las

5 Recibían este nombre los espacios de diálogo en el que participaban líderes campesinos nacionales y funcionarios de gobierno de alto nivel, incluyendo, en algunos casos, al presidente y vicepresidente.

6 Asumió la presidencia de la república en enero de 2004 mediante la coalición conocida como Gran Alianza Nacional (GANA).

7 Cada uno de los organismos del Estado —Congreso de la República, Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Fiscalía General de la Nación— firmaron algunos compromisos generales con las organizaciones campesinas, sindicales y gremiales y, por su parte, dichas organizaciones suscribieron tres compromisos, que incluían brindar la información requerida por los organismos del Estado para efecto de cumplir los compromisos, acudir a una reunión a los 90 días para evaluar el avance de los compromisos adquiridos y no realizar manifestaciones ni protestas.

8 *El Periódico*, 10 de junio de 2004, p. 16.

ocupaciones como medidas de presión para dialogar con el Estado redujo el campo de posibilidades: los campesinos debían comprar la finca a los grandes propietarios o trasladarse a tierras lejanas que fueran baldías o nacionales.

## RECUPERAR Y CONTROLAR TERRITORIOS

Las motivaciones de las comunidades de ocupantes basadas en los derechos de los trabajadores, al no eliminar sino reducir el sometimiento al finquero y la lucha contra el encerramiento del latifundio, tienen carácter inagotable debido a que contienen como horizonte la lucha por la dignidad y la libertad de colectividades o pueblos. Las ocupaciones de fincas no pueden ser analizadas como ciclo histórico cumplido o cerrado, sino como momentos en que los ocupantes —como grupos, clases o comunidades subalternas— abren y culminan un acontecimiento para iniciar uno nuevo. De hecho, veremos como la conflictividad en los territorios q'eqchi's irá en aumento debido a las nuevas dinámicas económicas dentro del marco neoliberal.

En este sentido, la experiencia de las comunidades-ocupantes las constituyen en espacios sociales y políticos —y no en organizaciones o instituciones estructuradas—, que emergen de las relaciones sociales existentes en la vida cotidiana de los indígenas y de la comunidad. Por lo tanto, se tiende a potenciar las capacidades internas —trabajo, organización, creatividad— de las comunidades y su fuerza radica en la posibilidad de desplegarse de adentro hacia fuera.

Así, su acción pública resulta generalmente disgregada y actúa bajo la lógica de la expansión, moviéndose bajo estrategias prácticas que tienen sentido y razón de ser desde los sujetos sociales que la realizan.

En Alta Verapaz existen ocupaciones de fincas que aglutinan entre 15 y hasta más de 150 familias, en su mayoría indígenas, lo cual alcanza un valor significativo: la ocupación de un número mayor de fincas y espacio proporciona un poder simbólico a las comunidades-ocupantes y a otros campesinos sin tierra que también se incorporan a nuevas ocupaciones de fincas. Entonces, la importancia de una ocupación no sólo está determinada por el número de familias que la integran o por la extensión de la tierra ocupada, sino por la capacidad que esta estrategia de lucha tiene de expandirse sobre territorios, lo cual la provee de superior capacidad de presión en torno a la política dominante y mayor efectividad de control social sobre territorios: se van construyendo procesos socializadores, que no se rigen únicamente por los efectos del poder finquero y la política neoliberal dominante.

Esta doble lógica, la expansión sobre territorios y la posibilidad de creación de formas de organización y resistencia desde los oprimidos, mediados por las comunidades rurales o indígenas, constituyen rasgos o características de los denominados movimientos sociales y populares de América Latina. Es una de las formas de hacer entrar en crisis “territorialidades instituidas” entorno a la finca y el latifundio, e impulsar espacios de resistencia “instituyendo nuevas territorialidades” (Zibechi, 2005: 42-45).

En síntesis, el desarrollo que hasta ahora han tenido las ocupaciones se puede visibilizar y muestra tres momentos:

- 1) Las ocupaciones como formas de resistencia contra el poder finquero permiten, por un lado, disputar la forma de ocupación del espacio al interior de la finca de tal manera que se convierte en un espacio más abierto y menos vigilado, y, por otro, posibilita la elaboración del tiempo de forma plural. Deja de ser únicamente el tiempo lineal en función del trabajo para la finca. El tiempo se organiza en función de la resistencia, la lucha, la defensa de la vida y la organización, y, por lo tanto, es un espacio propicio para la re-significación de la memoria y la historia del despojo, y para la construcción y elaboración de discursos contra el poder finquero y contra las nuevas dinámicas económicas enmarcadas en las políticas neoliberales.
- 2) Las ocupaciones como medidas de presión para dialogar con el Estado tienden a encontrar sus límites, debido a que se parte de los dispositivos jurídicos vigentes con centralidad en la propiedad privada y en el Estado de Derecho, que conserva el poder a través de sus múltiples mecanismos y que no reconoce los derechos de posesión de las comunidades indígenas.
- 3) Por último, se muestran las ocupaciones como estrategias de expansión y control de territorios desde la visión de las comunidades indígenas. Esto supone, por una parte, resistencias frente al modelo neoliberal y, por otra, la búsqueda de nuevas salidas a él mediante un concepto distin-

to de desarrollo rural integral, donde las comunidades resignifican los territorios, incluyendo aspectos no sólo económicos sino también sociales, culturales y políticos.

En otras palabras, el proceso de resistencia que se articula a partir de la emergencia de la experiencia cotidiana y el despliegue de la creatividad de los ocupantes tienden a constituirse en estrategias que dan sentido a un movimiento no planificado de expansión, lo cual forma parte de las subjetividades de los ocupantes en lucha por recuperar la dignidad, la libertad y el territorio sometido y truncado con la colonización.

#### DESAFÍOS PARA RESPONDER A LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN DICHOS TERRITORIOS

Algunos de los desafíos que se presentan de forma particular en los territorios q'eqchi's y que pueden considerarse en el análisis de otras áreas son:

- 1) El abordaje de la problemática agraria desde la perspectiva de la conflictividad agraria y no desde la tipificación de conflictos, ya que usando este último enfoque solamente se traslada la problemática al ámbito de lo privado —entre particulares— y se deja de lado los factores históricos y estructurales, que constituyen la base de dicha conflictividad.
- 2) La construcción de argumentos que permitan desarticular y desnaturalizar las relaciones de dominación —finquero-latifundista-terrateniente-propietario legítimo/indígena-mozo-trabajador-invasor-cri-

minal—, que han sido instituidas a partir de la conformación de un Estado de Derecho excluyente, racista y discriminador, encargado de garantizar los intereses de unos pocos.

- 3) La búsqueda de nuevos mecanismos para resolver la conflictividad agraria que permitan la no instrumentalización de la organización y acción comunitaria, pues, actualmente, se corre el riesgo de que el “diálogo” con el Estado o los latifundistas sea el que la haga.
- 4) El fortalecimiento de la lucha comunitaria por la defensa de sus territorios, en tanto éstos son objeto de disputa hoy más que nunca por el capitalismo neoliberal, que busca territorializarse en los mismos —en forma de agronegocios y capitalismo agrícola, en forma de demandas ambientalistas y áreas protegidas, y en forma de territorios para la narcoactividad—, con los cambios en las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales que ello conlleva.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (2001), *Regiones y zonas agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos* Cuaderno de Investigación, no. 15, AVANCSO, Guatemala.
- (1992), *¿Dónde está el futuro? Procesos de reintegración en comunidades de retornados*, Cuaderno de Investigación, no. 8, AVANCSO, Guatemala.
- Banco Mundial (2008), *Informe mundial: Agricultura para el desarrollo*, Banco Mundial, Nueva York.
- Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1998), "La esencia del neoliberalismo", *Le Monde Diplomatic*, París.
- Cabarrús, Carlos Rafael (1979), *La cosmovisión k'ekchi' en proceso de cambio*, UCA Editores, San Salvador.
- Cambranes, Julio (1992), "Sobre tierras, clases y explotación en la Guatemala prehispánica", en *500 años de lucha por la tierra*, vol. 1, FLACSO, Guatemala.
- (1992), "Tendencias del desarrollo agrario en el siglo XIX y el surgimiento de la propiedad capitalista de la tierra en Guatemala", en *500 años de lucha por la tierra*, vol. 1, FLACSO, Guatemala.
- (1988), *Democratización y movimientos campesinos pro tierras en Guatemala*, Centro de Estudios Rurales Centroamericanos Guatemala/Madrid, Guatemala.
- (1986), *Agrarismo en Guatemala*, Monografía 1, Centro de Estudios Rurales Centroamericanos Guatemala/Madrid. Serviprensa, Guatemala.
- (1985), *Café y campesinos en Guatemala, 1853-1597*, Editorial Universitaria de Guatemala, col. Realidad Nuestra, Guatemala.
- (1977), *El imperialismo alemán en Guatemala*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.
- (1975), *Aspectos del desarrollo económico y social de Guatemala a la luz de las fuentes históricas alemanas: 1868-1885*, IIES/USAC, Guatemala.
- Castells, Manuel (1996), *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell. Oxford.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999), *Guatemala, memoria del silencio*, tt. I y VI, CEH, Guatemala (edición íntegra del informe 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).



- Domínguez, Diego (2007), “El conflicto por la tierra en la actualidad latinoamericana: del acceso a la tierra a las luchas por el territorio”, CLACSO (documento no publicado).
- Grünberg, Georg, et. al. (2002), *La conflictividad agraria en las tierras bajas del norte de Guatemala: Petén y la Franja Transversal del Norte*, FLACSO-MINGUA-CONTIERRA, Guatemala.
- Harvey, David (2004), *La condición de la postmodernidad*, Amorrortu editores, Buenos Aires (1ª edición en inglés, 1989).
- Mandel, Ernest (1972), *Late Capitalism*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Marchetti, Peter (2008), “Rethinking the Agrarian Question: Land Reform, Social Movements, and Inclusive Rural Development in Central America, Bolivia, and Ecuador”, Bélgica (Conferencia pronunciada en la Universidad de Amberes).
- Mariátegui, José Carlos (1998), *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Editorial Era, México (cuarta reimpresión).
- Martínez Peláez, Severo (1985), *La patria del criollo: ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, EDUCA, San José, C.R.
- Palma, Gustavo, et. Al (2002), *Procesos agrarios desde el siglo XVI a los acuerdos de paz*, FLACSO, Guatemala.
- Riquelme, Quintín (2003), *Los sin tierra en Paraguay, conflictos agrarios y movimiento campesino*, CLACSO-ASDI, Buenos Aires.
- Robertson, Roland (1995), “Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity”, en *Global Modernities*, M. Featherstone, S. Lash, and R. Robertson, Sage, Londres.
- Tischler, Sergio (2001), *Guatemala 1944: Crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal*, Editorial F&G, Guatemala (segunda edición).
- Tischler, Sergio y Genaro Carnero, comp. (2001), *Conflicto, violencia y teoría social, una agenda sociológica*, Editorial Ducere, México.
- Wagner, Regina (1996), *Los alemanes en Guatemala, 1828-1944*, edición de la autora, Guatemala (segunda edición).
- Wilson, Richard (1999), *Resurgimiento maya en Guatemala, experiencias k'ekchi'*, CIRMA, Guatemala.
- Wolf, Eric (1979), “Aspectos de las relaciones de grupo en una sociedad compleja: México”, en Teodor Shanin (comp), *Campesinos y sociedades campesinas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zibechi Raúl (2005-2006), “Espacios, territorios y regiones: la creatividad social de los nuevos movimientos sociales en América Latina”, *Contrahistorias. La otra mirada de Clío*, no. 5, México (dossier “Chiapas y las nuevas resistencias latinoamericanas”).



# FORMACIÓN INICIAL DOCENTE: CAMINO HACIA LA CALIDAD EDUCATIVA

---

21 de agosto, 2008

PARTICIPANTES:  
FLORIDALMA MEZA  
FRANCISCO CABRERA  
OSCAR HUGO LÓPEZ

MODERADOR:  
FLORENCIO MONTÚFAR



# FORMACIÓN INICIAL DOCENTE: CAMINO HACIA LA CALIDAD EDUCATIVA

■ *Florencio Montúfar*

## PRESENTACIÓN

En Guatemala, se han iniciado diferentes acciones como parte del proceso de Reforma Educativa enmarcado en los Acuerdos de Paz. Parte fundamental de la reforma es buscar la mejora de la calidad educativa, que tiene actualmente la población estudiantil. Estamos en una etapa crucial y más compleja. Superada en gran medida por las necesidades de cobertura, hemos reorientado las acciones en dirección a una meta: calidad para todos. Es una meta exigente, que requiere altos niveles de formación docente.

La formación inicial docente pretende mejorar la calidad de los programas de formación y el nuevo perfil de los formadores de docentes que la sociedad guatemalteca necesita para enfrentarse cada vez más a un mundo competitivo; esto, a través del cambio de la curricula de las escuelas normales.

En el año 2006, se iniciaron algunas acciones como parte del proceso de cambio en la formación inicial docente, centrándose en aquellas instituciones educativas forjadoras de los nuevos maestros, quienes, en el futuro, serán los formadores de los ciudadanos guatemaltecos. Este proceso es conocido como la transformación de las escuelas normales públicas del país.

El proceso de transformación centraliza su trabajo en dos acciones específicas: la primera, la construcción de un Proyecto Educativo Institucional (PEI), que tiene como objetivo dar a la escuela normal vida propia, participación a todos los miembros de la escuela —tanto profesores como alumnos— e involucrar a todas aquellas personas que obtienen un beneficio de la escuela: todo esto en la comunidad educativa.

La segunda acción, pero no menos importante, es el cambio del Curriculum Nacional Base (CNB). Esta segunda acción es la que más debate ha generado, a partir del planteamiento del aumento de años de estudio, como consecuencia de la ampliación en el conocimiento de las diferentes áreas del saber, lo cual, para algunos teóricos de la materia, resulta indispensable al nuevo perfil del docente.

En América Latina, se habla mucho en torno a que la formación inicial docente debe tener un aumento de años de estudio; sobre el traslado de la formación inicial docente a las universidades y de la generación de normativas y modelos de certificación.

Estas primicias, en Guatemala, han generado también polémica: algunos teóricos aseguran que el nuevo perfil docente se logra formando a los futuros docentes en las aulas universitarias; otros, que la formación del docente debería continuar bajo la responsabilidad de la escuela normal pública, pero operando en ella un cambio sustancial.

La generación de normativas y modelos de certificación ya se ha empezado a implementar. El actor responsable es el Ministerio de Educación, a través del Vice Despacho de Diseño y Verificación de Calidad Educativa, con lo cual se busca acreditar a las escuelas normales en función del cumplimiento del PEI y la aplicación del CNB. Esta certificación será continua y sostenida, por medio del trabajo constante de toda la comunidad educativa.

Ante estas perspectivas, existe mucha discusión: el tema está sobre la mesa. Muchos aportan y otros critican; pero, realmente, ¿qué se debe de hacer? Se trata de una tarea urgente y constituye la prioridad número uno en la política educacional, atendiendo el anhelo de tener, entonces, un país con más igualdad y más capacidad.



Fotografia: Enfants du Monde. Ong, Ginebra.



# LOS DOCENTES: FACTOR ESTRATÉGICO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

■ *Floridalma Meza Palma*

Una sociedad que reconoce la educación como uno de los medios fundamentales para la transmisión de valores culturales y democráticos, el desarrollo de la cultura de paz, la búsqueda del crecimiento económico y el bien común, debe apostarle a una educación de calidad.

La calidad habrá de entenderse como: “Un desafío permanente en la escuela; el referente estratégico de que es un proceso, que se construye por aproximaciones sucesivas si se tienen en cuenta las particularidades nacionales, para evitar toda exclusión y que no exista calidad sin equidad” (Arrién, 1996).

Un proceso de calidad abarca las destrezas básicas de la lecto-escritura y la matemática, la formación de valores, la transformación curricular, la formación y actualización del recurso humano —directores, docentes y supervisores—, los programas de apoyo y el acceso a los sistemas de información tecnológica y la infraestructura.

A lo largo de los años se ha demostrado en los países que han asumido procesos de evaluación de sus sistemas educativos, que “[...] para lograr la calidad educativa se hace necesario contar con docentes capacitados, bien dirigidos y adecuadamente remunerados” (Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad en América Latina y el Caribe, 2001), acorde a su desempeño en el

servicio que prestan. Esta afirmación ha sido avalada por diversos especialistas en educación de reconocido prestigio nacional e internacional.

Investigaciones realizadas en países en vías de desarrollo, identifican tres factores que aparecen reiteradamente influyendo en la calidad de la escuela: la formación de docentes, el tiempo efectivo del aprendizaje y expectativas de los estudiantes, y la disponibilidad de recursos didácticos.

Tomando en cuenta que la formación docente es un factor estratégico determinante para el mejoramiento de la calidad de la educación y que su transformación en el país es un proceso de alta envergadura, demanda del Estado guatemalteco una propuesta consistente para la renovación de la formación inicial docente y la actualización permanente del magisterio nacional. Esto permitirá, en especial, solventar el problema histórico de abandono o postergación de temas fundamentales para el interés público, como la formación docente y la carrera docente.

Así ha sido, salvo el interés manifiesto durante la época de la Revolución de 1871, la segunda mitad de la década de 1920 y la época de la Revolución de 1944. Tal disposición vuelve a aparecer durante la década de los noventa del pasado siglo, con la formulación de los Acuerdos de Paz y del Diseño de Reforma



Educativa, hasta llegar a la puesta en marcha de una propuesta elaborada por iniciativa del Ministerio de Educación en el período 2005-2007, a la que es conveniente dar seguimiento y enriquecerla, con la finalidad de lograr la renovación que la formación inicial docente requiere para responder a las necesidades del siglo xxi.

### ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA RENOVACIÓN DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE EN GUATEMALA?

Se puede detallar ampliamente la respuesta, pero, esencialmente, es necesaria por tres razones: una relativa al diagnóstico de la formación docente en Guatemala, otra vinculada a política educativa, y una última derivada de la experiencia internacional.

#### Razones derivadas del diagnóstico:

- La falta de atención del Estado a las políticas de formación docente y carrera docente durante la mayor parte del siglo xx, ha incidido negativamente en la calidad de la educación y ha desincentivado la atracción y retención de recursos humanos calificados en el sistema. La Reforma Educativa no puede avanzar a un paso adecuado a menos que el Estado priorice la educación, las políticas de formación y la carrera docente en su agenda de mediano y largo plazo.
- Las evaluaciones de desempeño del estudiantado en los niveles primario y medio, graduandos del nivel medio y docentes en servicio del nivel primario, revelan que la educación en ambos niveles es deficiente; y que el elemento más influyente en estos

resultados es la docencia. Docentes inadecuadamente preparados en su formación inicial, quienes laboran en el nivel primario; y en el nivel medio, docentes inadecuadamente preparados por el nivel superior o que no satisfacen los requisitos de ley.

- Los resultados del censo de escuelas normales realizado por la Universidad Rafael Landívar (Argueta, 2005) y otros estudios, revelan que: ha existido una proliferación no planificada, a mediano y largo plazo, de establecimientos educativos que ofrecen carreras de magisterio; una porción importante de estos establecimientos carecen de condiciones de equipamiento y de catedráticos adecuadamente formados para impartir carreras de magisterio; tal situación de debilidad impacta negativamente en la calidad de la educación —los “formadores de formadores” en muchos casos son docentes sin título de enseñanza media, trabajan tiempo parcial, poseen bajos niveles de ingreso mensual y poco acceso a la tecnología de información y comunicación. Esta coyuntura socioeducativa y económica tampoco contribuye a una educación de calidad.
- La sobreoferta de graduados de magisterio está vinculada a falta de opciones en el Ciclo Diversificado para los estudiantes del interior y las áreas rurales del país; a falsas expectativas de encontrar trabajo en magisterio; a la percepción del magisterio como una opción futura de estudio universitario-trabajo, y otras. En consecuencia, el país tiene más docentes del nivel primario de los que puede absorber el sistema educativo; además del déficit en los niveles pre primario y medio, y en todos los niveles en la modalidad bilingüe.

- A pesar de los esfuerzos realizados por mejorar la enseñanza en las escuelas normales, el nivel de formación inicial que éstas ofrecen es muy bajo para las necesidades de desarrollo de la educación primaria, especialmente frente a los nuevos requerimientos educativos del siglo XXI.
- Existe falta de incentivo para un buen desempeño. La estructura actual de los sueldos docentes en América Latina no ha contribuido a mejorar la calidad de los docentes, debido a que retribuye la antigüedad y el nivel de educación, sin considerar el desempeño de los maestros en el aula.
- Los métodos de enseñanza tradicionales y pasivos continúan predominando en el aula, a pesar de amplias reformas curriculares que se han aplicado en muchos países. Entre las razones que explican tal situación, pueden mencionarse la falta de formación de los docentes en pedagogías innovadoras y la falta de seguimiento y acompañamiento adecuado que retroalimente las prácticas docentes.
- Las evidencias también señalan que los puntos anteriores están afectados por las dificultades que tienen los formadores de formadores de vincularse con las innovaciones educativas para el mejoramiento de la educación. En el caso de Guatemala, sus niveles de preparación suelen ser bajos. Además, en las últimas décadas, los formadores de formadores han estado desconectados de las propuestas de reformas curriculares y de las metodologías innovadoras y su relación con la comunidad.

### **Razones derivadas del marco de políticas educativas:**

- La Constitución Política de la República de Guatemala establece la necesidad de una educación con pertinencia cultural, social y lingüística.
- En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, el Gobierno de Guatemala se comprometió a impulsar una reforma del sistema educativo, cuyas características se recogen en el numeral III, literal G, Reforma Educativa.
- El *Diseño de la Reforma Educativa*, publicado por la Comisión Paritaria de Reforma Educativa en 1998, incluye las políticas de renovación curricular y fomento de la calidad de la educación en el área de transformación curricular; y, en el área de recursos humanos, la formación de recursos humanos en función de las demandas de la Reforma Educativa, y explícita, además, la necesidad del “establecimiento de programas con las universidades y centros de Educación Superior para la formación, actualización y acreditación docente”(Comisión Paritaria de Reforma Educativa, 1998: 71).
- El Plan Nacional de Educación 2004-2007 contempla, entre las políticas a mediano y largo plazo, la de formación docente, que integra formación inicial, profesionalización en servicio y actualización permanente. Dicha política busca la institucionalización de programas de formación docente capaces de responder a las necesidades socioculturales y regionales del país, la transforma-

ción curricular y los avances tecnológicos y pedagógicos; contempla la coordinación con universidades y centros de educación superior, así como el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes por medio de una política salarial y un programa de incentivos, basados en capacidad, rendimiento y evaluación de desempeño.

### Razones derivadas de la experiencia educativa internacional:

- Las experiencias exitosas en Europa, América del Norte y Australia, muestran que la calidad de la formación de los docentes es clave para el éxito de la educación básica y, en particular, para las propuestas innovadoras que permitan obtener mejores aprendizajes por parte de los alumnos.
- Las lecciones aprendidas en la región latinoamericana ofrecen posibles respuestas para optimizar la formación y el desempeño docentes, entre las cuales se pueden mencionar: mejorar los planes de formación inicial y en servicio; desarrollar programas de formación de formadores; crear centros de recursos didácticos; implementar proyectos para perfeccionar las prácticas; evaluar sistemáticamente la formación con indicadores académicos y de gestión.
- En los casos de traslado de la formación inicial al nivel universitario, es necesario asegurar la articulación entre el Ministerio de Educación, la universidad y la práctica docente en escuelas de aplicación del sector público (Vaillant, 2005).
- Siendo el desempeño docente el principal determinante de los resultados diferenciados de los alumnos, es crucial que se planifique e implemente la formación inicial y un servicio de calidad.
- En muchos países que presentan modelos exitosos, se ha definido la formación docente como un sistema que garantiza homogeneidad en los resultados, aún cuando los enfoques, planes e instituciones formadoras sean diversos.
- Una rápida revisión bibliográfica permite constatar que, a menudo, la formación de maestros no recibe la atención que merece. Carnoy y de Moura (1997: 39) plantean que la formación normalista está pasando por un período de transición en todo el mundo:
 

[...] las poblaciones de jóvenes reciben, por término medio, niveles cada vez más elevados de escolaridad y, en tal sentido, los sistemas de educación exigen que los maestros tengan mayor conocimiento de las asignaturas y de una formación pedagógica más avanzada. Sin embargo, la formación normalista ha cambiado poco en América Latina y se pueden plantear serias interrogantes respecto de su eficacia.
- Los análisis y propuestas elaboradas, en 1999, por la Comisión Centroamericana sobre la Reforma Educativa para la Educación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (Comisión Centroamericana sobre la Reforma Educativa para la Educación, 1999) creada por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), destacan que, a pesar de existir consenso en la región sobre la importancia decisiva que tienen la educación y la formación de docentes, lo que

se está haciendo hoy por mejorarla es marcadamente insuficiente.

- Navarro y Verdisco (2000) plantean que la prioridad otorgada en los últimos años a la capacitación en servicio surge del reconocimiento en casi toda la región y que gran parte de los docentes están pobremente preparados para un buen desempeño en el aula. Aparentemente, la capacitación pre-servicio es incompleta, inadecuada o ambas. En consecuencia la capacitación más que “continua”, se considera un elemento que debe compensar lo que a los docentes les falte en términos de habilidades, motivación o conocimiento.

## TENDENCIAS DE LA REFORMA DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

La reforma de la formación inicial docente se inició en Europa y América Latina en las décadas de los ochenta y noventa, respectivamente. Un estudio comparativo realizado por Denise Vaillant (2005) indica que los países que han transformado los sistemas de formación docente presentan las siguientes tendencias y características:

- Formación de docentes en instituciones del nivel superior (universidades o institutos superiores).
- Establecimiento de un mínimo de escolaridad post-secundaria para docentes del nivel primario (3.5 años) y del nivel medio (6.5 años).
- Mejoramiento de la calidad, replanteando la articulación entre teoría y práctica.

- Creación de nuevas instituciones para planificar, organizar y supervisar la formación inicial y el ejercicio docente.
- Regulación de la formación docente mediante la aprobación de nuevas normativas.
- Establecimiento de requisitos para recibir la titulación de la formación inicial y para ingresar al ejercicio docente.
- Apoyo de instituciones internacionales especializadas para la reformulación de los modelos de formación docente.

## GUATEMALA EN EL CONTEXTO CENTROAMERICANO

En el contexto centroamericano, Guatemala es el país que menos años de formación requiere para obtener el título de Maestro de Educación Primaria y el único que continúa graduando maestros a nivel medio. Adicionalmente, cuenta con un excesivo número de instituciones formadoras de maestros en los sectores público y privado (369).

En contraposición, Costa Rica cuenta con cuatro universidades formadoras de maestros y exige cinco años de estudios universitarios para otorgar el título docente, lo cual, incluso, supera el promedio de años de formación establecido en países desarrollados, que es de tres años y medio.

Guatemala inició, con dos décadas de rezaigo, el proceso de transformación inicial docente respecto a Europa y otros países de América Latina, lo cual puede observarse en el cuadro comparativo que aparece a continuación.

## SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA

PAÍS	NIVEL	AÑOS DE FORMACIÓN	INSTITUCIONES QUE LAS OFRECEN	NÚMERO DE INSTITUCIONES QUE FORMAN DOCENTES
Guatemala	Medio	3 ó 4	Escuelas normales	369
El Salvador	Superior	3 años	Universidades	1 instituto docente de nivel superior y 7 universidades
Honduras	Superior y medio	2 años nivel superior ó 3 años a nivel medio	Universidad y escuelas normales	1 universidad y 8 normales
Nicaragua	Superior y medio	2 años nivel superior ó 3 años a nivel medio	Escuelas normales	2 escuelas normales y 1 universidad
Costa Rica	Superior	5	Universidad	4
Panamá	Superior	4	Instituto normal superior	1

[Fuente: B Argueta (2005), *La formación de docentes en Guatemala.*]

### HACIA UN NUEVO MODELO DE FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

#### 1. Principios:

- Política pública de largo plazo: En el marco de la Reforma Educativa, la política de formación docente debe ser integral y de largo plazo.
- Participación social en el mejoramiento de la educación: La implementación de una política de formación docente de largo plazo requiere el concurso del Estado y la sociedad civil; del Ministerio de Educación

y las universidades como rectoras complementarias de los diferentes niveles educativos; de los sectores público y privado; de los pueblos y las comunidades lingüísticas del país; de los diferentes actores de las comunidades educativas en los ámbitos nacional, regional, departamental, distrital y de centro educativo.

#### 2. Concepción del sistema de formación inicial docente a nivel superior:

El nuevo modelo de formación docente se concibe como un sistema integrado por tres

componentes: formación inicial, profesionalización en servicio y actualización permanente del docente en servicio, todos articulados por la carrera docente. Dada la trascendencia de la formación inicial docente para la calidad educativa, en el presente documento el énfasis se hace precisamente en este componente.

El sistema de formación docente requerirá un período de construcción y transición, pero la aspiración de la mayoría de personas y organizaciones consultadas por el Ministerio de Educación y otras instituciones nacionales e internacionales (2005), es que para los tres componentes —formación inicial, profesionalización en servicio y actualización— la formación se imparta en el nivel superior y permita la acumulación gradual de créditos académicos, tendientes a la obtención de grados universitarios escalonados.

Si la primera etapa de la nueva formación inicial fuera el profesorado para los niveles pre primario y primario, y la licenciatura para el nivel medio, en una segunda etapa se podría esperar que los nuevos docentes de pre primaria y primaria obtuvieran grado de licenciatura, y los del nivel medio, de maestrías.

Dicho sistema deberá garantizar la homogeneidad de los resultados, aun cuando los enfoques, planes e instituciones sean diversos, lo cual se puede lograr en gran medida con la formulación de una propuesta curricular congruente con un nivel superior y que responda al perfil del docente que se necesita en el siglo XXI.

Al plantear la necesidad de llevar la formación inicial docente a nivel superior, se presentan tres escenarios:

- a. La formación continúa a cargo de las escuelas normales con acreditación por parte de las universidades.
- b. La formación se traslada totalmente a las universidades.
- c. La formación se realiza en universidades y centros de formación docente a cargo del Ministerio de Educación, con acreditación de las universidades y título de Profesorado en Educación Pre Primaria o Primaria

El Ministerio de Educación (2004-2007) inicialmente se propuso poner en práctica el modelo planteado en el escenario “c”, lo cual no fue posible; pero todo el proceso está formulado para continuar con la transformación de la formación docente a nivel superior.

También se planteó la posibilidad de un modelo de proceso combinado, según el cual los estudiantes que deseen ser maestros, estudien primero un bachillerato pedagógico en el nivel medio a cargo del Ministerio de Educación, con duración de dos años; y, posteriormente, dos años más en las universidades para obtener el título de profesorado en sus diferentes modalidades, lo cual requiere establecer convenios. Este modelo se considera el más viable, pues asegura la articulación del Ministerio de Educación con las universidades y la práctica docente en escuelas de aplicación que llenen requisitos de calidad, para un mejor aprendizaje de los nuevos docentes.

El obtener primero un bachillerato pedagógico, le permite al estudiante una triple salida: tomar una decisión más acertada sobre su deseo de querer ser docente, continuar otra carrera en la universidad e ingresar al mundo del trabajo.

En ambos procesos es necesario un trabajo conjunto del Ministerio de Educación con las universidades, y contar con formadores altamente preparados.

### 3. La carrera docente, base fundamental del sistema:

Un postulado fundamental del sistema de formación docente es la nueva carrera docente. Ésta se entiende como un mecanismo de reconocimiento de méritos académicos y profesionales durante la vida laboral de un o una docente. A diferencia del sistema actual, que únicamente reconoce título de ingreso a un nivel educativo y antigüedad en el ejercicio de la profesión, la nueva carrera debe aspirar a reconocer méritos adicionales por progreso académico, competencia bilingüe, desempeño exitoso en el ejercicio docente y otros. Estos méritos se traducirán en revalorización del magisterio y una mejor remuneración que incentive la retención de los mejores docentes dentro del sistema educativo.

### 4. Características de la formación inicial docente a nivel superior:

La formación inicial brindará capacidades, competencias y saberes para que el nuevo docente pueda desempeñarse con efectividad en su ejercicio, y sus características son:

- Se desarrolla en un nivel post-bachillerato, de acuerdo al perfil propuesto.
- Requiere de un proceso de admisión basado en criterios de rendimiento académico, vocación y aptitud.
- El Estado financia los estudios de quienes satisfacen el perfil de ingreso y se encuentran en situación socioeconómica desventajosa.
- Los nuevos docentes de pre primaria y primaria obtienen una titulación a nivel superior, equivalente a un título de profesorado en enseñanza pre primaria o primaria, en modalidad monolingüe o bilingüe. En consecuencia, la titulación de docentes del nivel medio se elevará gradualmente a licenciatura.
- Los formadores de docentes, en la nueva formación inicial, tienen como mínimo el grado académico de licenciatura y, a un mediano plazo, de maestría.
- Dado que actualmente un número considerable de docentes de pre primaria y primaria en servicio cuenta con un título de nivel medio, la profesionalización en servicio se entiende, dentro de este contexto, como una preparación universitaria dirigida a la obtención de una titulación en el nivel superior.
- El Ministerio de Educación debe impulsar la creación de un programa de profesionalización en servicio, ejecutado por universidades y otras instituciones de acuerdo a convenios interinstitucionales, con base en estándares de calidad; y financiar, parcialmente, la profesionalización en servicio de acuerdo a sus posibilidades.
- Mientras que la formación inicial y la profesionalización en servicio comparten el mismo perfil de egreso, la actualización se concibe como un proceso de perfeccionamiento permanente —formación continua.

## 5. Propuesta de estrategia del mejoramiento de la formación inicial docente:

a. Elevación de la formación inicial docente al nivel superior y elevación progresiva del nivel de escolaridad de la formación inicial en todos los niveles educativos.

En una primera etapa, la nueva formación inicial docente, ubicada en el nivel superior, tendrá una duración de dos años post-bachillerato de tiempo completo o tres años post-bachillerato de tiempo parcial. La carga horaria se definirá de acuerdo al perfil de egreso y al currículo.<sup>1</sup> La formación inicial se realizará en universidades y centros de formación docente especializados, con acreditación universitaria.

El Ministerio de Educación podrá crear centros de formación inicial docente, de acuerdo a necesidades específicas. Estos centros ofrecerán profesorados por nivel educativo y modalidad lingüística. Algunas escuelas normales que llenen requisitos de calidad podrían convertirse en dichos centros. Estos profesores serán acreditados por universidades del país.

En una segunda etapa, la formación inicial podrá elevarse a una licenciatura en docencia para los niveles pre primario y primario y, a maestría, el nivel medio.

b. Programa de formación inicial docente de calidad con criterios comunes.

Se creará un programa de formación inicial docente que asegure el logro de un perfil de

egreso y calidad de los docentes graduados de las universidades y los centros de formación inicial docente participantes. El programa ofrecerá profesorados en pre primaria y primaria en modalidades bilingüe y monolingüe, que respondan a perfiles de ingreso y egreso, currículos, sistemas de evaluación y perfiles de catedráticos que aseguren la formación de docentes según estándares internacionales, pero con pertinencia a la diversidad lingüística y cultural del país.

c. Consejo interinstitucional de formación docente.

Un consejo interinstitucional de formación docente, concebido como un órgano técnico responsable de velar por la revisión y ejecución de estrategias y líneas de acción de la formación de los docentes. Se integrará con representantes del Ministerio de Educación, la Universidad de San Carlos, universidades privadas participantes en la ejecución del programa de formación inicial docente y otros actores notables que, directa o indirectamente, estén relacionados con la formación docente.

d. Dotación de becas para asegurar la formación docente de jóvenes talentosos, provenientes de ámbitos con mayores niveles de exclusión económica.

El Ministerio de Educación otorgará becas para estudiar en el programa de formación inicial docente, con base en pruebas de rendimiento académico, aptitudes y vocación. Estas becas estarán destinadas a las/los mejores estudiantes que estén en desventaja económica, y deberán ser administradas con transparencia y eficiencia.

1 Como referencia: el promedio en América Latina es 2 400 horas.



## ¿QUÉ SE HA HECHO PARA ALCANZAR EL MODELO PROPUESTO?

El Ministerio de Educación (2004-2007) formuló una propuesta de transformación de la formación inicial docente que respondiera al marco de políticas educativas a mediano y largo plazo, y a las necesidades y aspiraciones educativas del país.

### 1. Se construyó la propuesta, con el procedimiento metodológico siguiente:

- Se analizaron estudios comparativos internacionales para derivar lecciones de la experiencia de otros países, que ya han realizado la reforma de la formación inicial docente.
- Se solicitó la asistencia técnica y el acompañamiento de UNESCO como agencia especializada en educación del Sistema de Naciones Unidas, así como el apoyo de la Red Interagencial de Educación.
- Se analizaron diferentes estudios diagnósticos sobre la situación de la formación inicial docente y del ejercicio docente.
- Se analizaron diferentes propuestas como las formuladas por Encuentro Normalista, DICADE del MINEDUC y la Universidad Rafael Landívar (URL/DICADE/UVG/PROASE, 2004) a nivel nacional y otras a nivel internacional.
- Se analizaron los resultados del Censo de Escuelas Normales (2004); la encuesta de opinión a directores, catedráticos y estudiantes de escuelas normales de los sectores oficial y privado —Aragón y Aso-

ciados—; los resultados de la encuesta de opinión a directores de institutos de nivel medio —direcciones departamentales de educación de Guatemala, Sacatepéquez, Chiquimula, Quetzaltenango y Escuintla—; las evaluaciones a graduandos de 2004 y a docentes en servicio —Universidad de San Carlos y el Proyecto MEDIR/USAID.

- Se solicitaron a personas y organizaciones de la sociedad civil, por los medios escritos de mayor circulación en el país, propuestas de mejoramiento de formación docente en un formato unificado. Se recibieron 25 propuestas. Fueron sistematizadas éstas y otras tres que se habían formulado con anterioridad a la convocatoria.
  - Se construyeron y evaluaron varios escenarios de transformación de la formación inicial docente, a saber: continuación del modelo existente; transformación del modelo en el nivel medio con equivalencia de cursos en carreras universitarias de educación; transformación del modelo con traslado total a las universidades; y transformación del modelo con ejecución en universidades y centros de formación docente a cargo del Ministerio de Educación, pero con estudios acreditados por universidades. Se optó por este último, pero no se logró concretarlo.
  - Con base en lo anterior, se formuló la propuesta definitiva, el perfil del nuevo docente y la propuesta del nuevo currículo.
  - Se llevaron a cabo diferentes talleres regionales para su validación.
- ### 2. Se hicieron diversas consultas a especialistas nacionales e internacionales para

la formulación de la propuesta del nuevo currículo. En 2005, con la cooperación de la UNESCO, se llevaron a cabo una serie de talleres regionales dirigidos a diversos sectores de la sociedad, con la finalidad de analizar tópicos relacionados con la carrera docente, el currículo de la nueva formación y otros temas.

3. En el aspecto jurídico, se hizo una revisión de las leyes vigentes, se formularon los Acuerdos Ministeriales y Gubernativos correspondientes y se formularon propuestas de ley: Creación de la Carrera Docente, modificaciones a la Ley de Educación y otra relacionada con la infraestructura.
4. Se propuso la reconversión y reducción del número de centros formadores de docentes. Esto no se logró, pero se verificó cuántos centros estaban oficialmente inscritos, comprobándose que se cuenta, a la fecha, con 41 escuelas normales públicas, 47 por cooperativa, 8 municipales y 248 centros educativos privados, lo que hace un total de 344 centros formadores de docentes. Es de hacer notar que eran más, pero, dentro del proceso de transformación, 42 centros educativos desistieron de continuar con la carrera de magisterio.
5. Previo a llevar a la práctica el nuevo currículo, se capacitó a los docentes de 4º Magisterio de las escuelas normales y a capacitadores de colegios en el manejo del mismo. Para dicha capacitación el Ministerio de Educación contrató los servicios de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (EFPEM) de la Universidad de San Carlos. El contenido de los talleres incluyó evaluación de aprendizajes, Comunicación y Lenguaje, Matemática, atención de estudiantes con necesidades especiales, aplicación de los ejes transversales en el aula, y desarrollo de competencias.
6. Se capacitó a los directores de las escuelas normales en la temática que fundamentó el proceso de transformación de esas escuelas: identidad pedagógica institucional, orientación para la ejecución presupuestaria y cómo hacer efectiva una escuela normal —competencias específicas. Para esta capacitación, se contó con la colaboración de la Cooperación Española.
7. Todas las escuelas normales y centros privados presentaron su Proyecto Educativo Institucional (PEI), que contiene: visión, misión, valores, perfiles de la comunidad educativa, estructura organizativa, propuesta pedagógica, programas y líneas de acción, presupuesto y evaluación. Las normales tuvieron acompañamiento y asesoría de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
8. Se dotó de recursos humanos y financieros a todas las normales y se gestionaron las plazas nuevas solicitadas en el renglón 011.
9. Se creó una red de comunicación interna y externa entre directores de las escuelas normales que forman docentes de primaria.
10. Se formuló una propuesta de acreditación y certificación.

11. Con la cooperación de Juárez y Asocia-dos-USAID, se formuló una propuesta de Desarrollo Docente con énfasis en la profesionalización de docentes en servicio y la actualización de docentes en servicio a cargo de las universidades.

Uno de los logros más importantes en este proceso dificultoso y con muchos tropiezos, fue la estructuración del nuevo currículo, que, a pesar de continuar en el nivel medio, se con-cibió para el nivel superior.

### IMPORTANCIA DEL CURRÍCULO

El currículo es uno de los cuatro grandes componentes de la calidad del proceso de formación docente, además de los académicos que participan en el proceso, los elementos tecnológicos y las características de las/los estudiantes.

Los componentes de calidad del currículo de formación docente se pueden agrupar en las categorías siguientes:

- Competencias didácticas.
- Dominio y transferencia del conocimiento.
- Comunicación interpersonal colectiva e individual.
- Autogestión personal y profesional.

El currículo de la formación inicial docente, en su estructura o diseño, es importante porque:

- Integra los contenidos o grupos de saberes de la formación.

- Incentiva el desarrollo de nuevas formas de enseñanza.
- Desarrolla una formación teórico-práctica.
- Define y actualiza permanentemente los contenidos de la formación.
- Desarrolla la capacidad de enseñar acti-vamente los conocimientos adquiridos, di-señar y elegir estrategias docentes, y esti-mular procesos de elaboración colectiva e individual.
- Potencia los procesos de práctica docente.

### ALGUNAS ACCIONES PARA ELEVAR LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE A NIVEL SUPERIOR

- Dar continuidad al proceso iniciado, hacien-do las modificaciones pertinentes sin que ello provoque un retroceso, bajo el entendido que la transformación de la formación inicial docente es un proceso de mediano y largo pla-zo que trasciende periodos gubernamentales.
- Adecuar la legislación educativa aplicable que suprima la carrera de magisterio den-tro del Ciclo Diversificado del nivel medio y crear otras carreras en ese ciclo con base en necesidades de desarrollo local, regional y nacional.
- El Congreso de la República tendrá que emitir una ley integral relativa a la digni-ficación y revalorización del magisterio nacional, que haga posible una nueva cla-sificación en congruencia con las carreras establecidas en el nivel superior y sus es-

calas salariales, el desempeño docente, la aplicación de reformas educativas a nivel de aula, relación con las comunidades, bilingüismo, localización geográfica y otras. Tales modificaciones entrarían en vigencia al egreso de las primeras promociones de graduados universitarios, para no afectar a los docentes actualmente en servicio.

- Establecer un sistema nacional de acreditaciones para la formación de docentes en el nivel superior, que cuente con un consejo interinstitucional de formación docente, encargado de aprobar el perfil académico de salida para los profesionales de la docencia con títulos en profesorado, licenciaturas, maestrías y doctorados. En dicho consejo debe participar el Ministerio de Educación como principal empleador de docentes.
- Dar seguimiento a la creación del sistema de actualización permanente para docentes en servicio de todos los niveles que les permita acumular créditos académicos universitarios y responda a los avances de la Reforma Educativa, la educación y el desarrollo humano, y el establecimiento de la profesionalización de docentes en servicio.
- Crear la carrera docente como un mecanismo de articulación y sostenibilidad del sistema de formación docente y de revalorización social y económica del magisterio.
- Conformar el Consejo Interinstitucional de Formación Docente.
- El Ministerio de Educación debe impulsar la actualización del marco jurídico de la formación docente para viabilizar jurídicamente los cambios propuestos.

## BIBLIOGRAFÍA

Argueta Hernández, Bienvenido, et. al. (2005), *Censo de Escuelas Normales en Guatemala*, 2004, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Humanidades, Guatemala.

Arrién, Bautista, et. al. (1996), *Calidad de la educación en el istmo centroamericano*, UNESCO, San José, Costa Rica.

Banco Mundial (2004), *La pobreza en Guatemala*, Washington.

Carnoy, Martin y Claudio de Moura Castro (1997), *Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina*, Stanford University-BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington.

Comisión Centroamericana sobre la Reforma Educativa para la Educación (1999), *Mañana es muy tarde*, PREAL, Washington.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad en América Latina y el Caribe (2001), *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*, PREAL, Washington.

Comisión Paritaria de Reforma Educativa (1998), *Diseño de la Reforma Educativa*, Cholsamaj - Nawal Wuj, Guatemala.

Cumbre Latinoamericana de Educación Básica (2001), *Briefing Book*, PREAL, Miami.

García Asturias, Mardoqueo (1988), *100 años de normalismo. 1830-1930*, Serviprensa Centroamericana Guatemala.

González Orellana, Carlos (2001), *Reforma educativa y transformación curricular*, Cuadernos Pedagógicos, no. 3, Ministerio de Educación, Guatemala.

Ministerio de Educación (2006-2007), "Propuesta de Transformación de las Escuelas Normales", MINEDUC, Guatemala.

----- (2006), *Anuario estadístico*, MINEDUC, Guatemala. Disponible en <http://www.mineduc.gob.gt>.

----- (2006), *Nuevo currículo de formación inicial docente*, MINEDUC, Guatemala.

----- (2005), *La política docente*, MINEDUC, Guatemala.

Navarro, Juan Carlos y Aimee Verdisco (2000), *Teacher Training in Latin America: innovations and trends*, IADB, Sustainable Development Department, Education Unit, Technical Papers Series, Washington.

Programa Nacional de Evaluación de Rendimiento Escolar (2004), *Evaluación del rendimiento en Lectura y Matemática de estudiantes de primer y tercer grado primaria de escuelas oficiales en Guatemala*, PRONERE, USAID, Ministerio de Educación, Universidad del Valle de Guatemala, Guatemala.

URL/DICADE/UVG/PROASE (2004), *Políticas y estrategias de formación inicial y continua de docentes*, Ministerio de Educación, Guatemala (propuesta elaborada por especialistas de Universidad Rafael Landívar, DICADE y Universidad del Valle de Guatemala con apoyo de PROASE).

Vaillant, D. (2005), *Formación de docentes en América Latina. Re-inventando el modelo tradicional*, Octaedro, Barcelona.

# FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

■ *Francisco Cabrera*

La formación inicial docente es uno de los aspectos principales en la transformación de los sistemas educativos.

Generalmente, las/los docentes son, en la práctica, quienes deciden lo que puede o no suceder en los salones de clase y, en buena medida, son también actores claves para producir transformaciones que tengan relevancia y sostenibilidad.

Por ello, el proceso de formación inicial de docentes es más que importante para un sistema educativo y, consecuentemente, para la formación de la propia sociedad. Pero dada su importancia, el abordaje del tema es también delicado y sensible puesto que hay muchos actores involucrados y muy diversas perspectivas respecto a la mejor manera de formar docentes.

En Guatemala, recientemente, se han dado varios debates relacionados con el tema, en especial a partir de la iniciativa gubernamental (2005) de transformar el modelo de formación docente de las escuelas normales.

Es importante tener en cuenta que hasta ahora, ninguno de los sectores y grupos involucrados en el tema se ha expresado en contra de la iniciativa de mejorar la formación docente, pero, en la práctica, se han manifestado más de una visión de qué transformar, para qué hacerlo y cómo concretarlo.

Una primera discusión se ha producido respecto al tiempo necesario para la formación inicial —tres o cuatro años—; sin embargo, la discusión central no ha llegado sino más tarde: es concerniente al contenido y la forma de esta formación. El tema ha sido abordado desde muy enfrentados ángulos, que se han reflejado en las propuestas curriculares presentadas, de una parte, por el Ministerio de Educación y, de la otra, por las escuelas normales organizadas: ellas representan visiones distintas de la educación y, particularmente, de la razón de ser y la utilidad de la formación inicial docente.

Actualmente, el proceso de formación ha sido cambiado y, aunque es demasiado pronto para evaluar sus resultados, sí se pueden formular algunas valoraciones y proyectar iniciativas que contribuyan a lograr mejores frutos.

A continuación, se exponen algunas consideraciones relativas a la formación de docentes con un énfasis en la formación inicial.

## 1. LA FORMACIÓN DOCENTE, MUCHO MÁS ALLÁ DE LA NECESIDAD DE LA ADAPTACIÓN

Si la educación es en sí misma proceso formativo, no puede ser reducida a un mecanismo de adaptación mediante el cual los nuevos docentes se preparan para adecuarse al sistema.

He ahí el primer reto: podría definirse como el de trascender la adaptación para aspirar a la educación. Y es que, a pesar de tanta discusión pedagógica, nuestras realidades educativas se ven extraviadas en las tinieblas del utilitarismo promovido por la mediocridad intelectual a cambio de favorecer la habilidad funcional, que no educa para la vida sino para lo que el mercado necesita; que no enseña a convivir sino a consumir.

Trascender el rol de proceso adaptador, a pesar de haberse dicho muchas veces, es todavía un desafío para nuestro sistema de educación. Y es cada día más grande en la medida que cada vez más la niñez y la juventud confían su formación a un sistema demasiado comprometido con el mantenimiento del orden establecido y muy poco o nada con la transformación del mismo.

¿Se puede cambiar el sistema educativo empezando por los/las docentes? La respuesta es sí, aunque está por demás claro que no son los únicos que precisan cambiar, y que no pueden conseguir por sí solos nuevos escenarios para la educación.

Sin embargo, pensar en nuevos/nuevas docentes obliga a referirse a ciertas áreas en las que precisan ser muy fuertes para saber escarpase de la rutina hoy establecida en los ambientes escolares:

### Deben ser fuertes en:

Ámbito psico-pedagógico:

- Procesos de aprendizaje.
- Lecto-escritura.
- Desarrollo del pensamiento lógico.
- Metodologías.

- Bilingüismo.
- Multiculturalidad.
- Habilidades artísticas.
- Equidad de género.

Ámbito sociológico:

- Historia.
- Ciudadanía (derechos y deberes).
- Relaciones interculturales.
- Sentido comunitario.

Para conseguir transformaciones importantes, se necesitan varias condiciones que implican, a su vez, procesos transformadores del sistema educativo. Son por lo menos los siguientes:

- Planificar la formación de docentes (por idioma, por nivel, por departamento).
- Fortalecer permanentemente a los docentes de las escuelas normales (formadores de formadores).
- Establecer períodos de formación y actualización docente (en servicio).

## 2. LLEVAR LA FORMACIÓN MAGISTERIAL A LA UNIVERSIDAD

Uno de los aspectos clave en el mediano plazo es llevar la formación hacia la universidad. Esto es: elevar el nivel de formación de las/las docentes del país. Pero no puede ser cualquier formación; no puede tratarse de la formación que actualmente ofrecen las universidades, cuya calidad está también en duda.

Llevar la formación docente implica varios aspectos definitorios:

- Reformular los programas universitarios de formación: debe haberlos para todos los niveles del sistema educativo.
- Sustituir el modelo academicista, que se reproduce en la universidad, y centrar la formación en las necesidades de sus estudiantes, las cuales son, a la vez, las necesidades de los nuevos docentes. Esto implica la preparación, a profundidad, en fundamentos y corrientes pedagógicas, así como en teorías psicológicas: no desde el enfoque libresco sino desde el sentido de aplicación. Implica, también, por otra parte, el desarrollo de habilidades y destrezas asociadas a la labor docente (artísticas, de expresión, de pensamiento lógico, etc.).
- Crear un nuevo marco legal que respalde la formación y premie la superación profesional. Esto es: crear nuevos incentivos para los/las docentes que ingresan al servicio.

Pero debe tenerse en cuenta que elevar la formación a nivel universitario no garantiza de suyo ninguna mejora de la calidad de la formación ni de los resultados posteriores. Esto solo permite una mayor posibilidad para la formación docente: esa oportunidad debe ser aprovechada con un proceso educativo de calidad (la práctica en la formación universitaria debe ser modelo para sus estudiantes) y el desarrollo de un proceso científico de formación docente que partan del contexto y de las realidades donde ejercerán su profesión.

### 3. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE ACOMPAÑAMIENTO

Pero la formación docente —sea en normales o en universidades, y aun teniendo una mejor calidad— no implica mejores resultados en las escuelas. Para lograr un cambio significativo en la situación educativa, hace falta crear algo más relevante: un nuevo modelo de acompañamiento en el aula. Es decir, la creación de un sistema de acompañamiento pedagógico en ese propio espacio, donde funciona la educación, donde se educa o se deseduca. No se trata de crear más supervisores: más bien se trata de cambiar la figura actual de supervisor o de coordinador administrativo.

Lo que se requiere es una figura de apoyo pedagógico, no de evaluación docente ni de verificación. Se necesita un soporte en el cual el/la docente puede encontrar respaldo, a quien puede hacerle consultas específicas —cómo enseñar quebrados, cómo desarrollar pensamiento lógico, cómo formar equidad de género en el aula, etc.

Esta es una nueva figura muy fuerte en sus bases conceptuales y metodológicas, y que acompaña las escuelas y se involucra en el desarrollo de procesos educativos. Interviene en el aula, asiste a los docentes ofreciendo clases directamente a los grupos de niños/niñas y jóvenes que le permiten —al docente titular— descubrir cómo hacerlo mejor. Es una figura de acompañamiento, nunca un evaluador, que cierra la comunicación: un elemento de apoyo, apreciado por los docentes porque les ayuda a resolver problemas de aprendizaje.



Este modelo de acompañamiento requiere de un período de experimentación encargado de mostrar los principales ámbitos en los cuales deben estar formados, y las posibilidades reales de acompañar de esta manera a los docentes —a cuántos puede apoyar y en qué forma.

Un nuevo modelo de acompañamiento pedagógico puede ser un factor clave para provocar cambios en los procesos de aprendizaje y para lograr mejores resultados.

#### 4. LA FORMACIÓN DE LOS/LAS DOCENTES EN SERVICIO

Este es otro factor definitorio: se trata de un aspecto remedial, que se hace importante en la medida que son los docentes quienes están actualmente a cargo de los procesos de formación —y estarán, por muchos años— en el sistema educativo.

La formación de docentes en servicio requiere, esencialmente, de procesos de actualización y profundización que les permitan tener los elementos básicos para poder dar un salto de calidad: irá desde el modelo educativo tradicional hasta el nuevo currículo nacional base, que, a pesar de sus limitaciones, puede ser una herramienta muy útil e importante para transformar el proceso.

Estos procedimientos pueden tener varias modalidades. Es, en lo posible, deseable que sea realizado desde el mismo Ministerio de Educación; eventualmente, con el apoyo de las universidades del país, pero siempre bajo la coordinación del Ministerio.

La formación de docentes en servicio debe ser permanente, pero no por ello debe convertirse en sustituta de la formación inicial, la cual debe ser considerada como una prioridad para el sistema de educación del país.

#### 5. HACIA UN PERFIL DOCENTE QUE TRASCIENDA LA VISIÓN GREMIALISTA:

Resulta muy importante lograr que los/las docentes superen las miradas netamente gremialistas, en pos de conceptos más amplios en el campo del derecho a la educación. Como sujetos transformadores de la educación, es necesario que conozcan, comprendan y se apropien de las siguientes obligaciones:

- Instalar el concepto de derecho a la educación y educación para todos y todas a lo largo de toda la vida.

Esto representa superar las miradas fragmentarias, que imponen focalizaciones mediatizadoras, visiones incompletas y que, sobre todo, excluyen a muchas personas de la posibilidad y del derecho. He aquí el sentido pleno de la educación como derecho humano: entendida como tal, la educación no puede ser negada a nadie puesto que constituye un derecho inherente a la persona, independientemente de su edad o situación.

Vista la educación como derecho, implica la obligatoriedad del Estado de proveerla para todos y todas; que nadie, por lo tanto, quede fuera de ella y que nadie se encuentre limitado por no poder pagarla. Además, supone el derecho a tener una educación adecuada y pertinente respecto al contexto cultural y lin-

güístico de la persona, y de su grupo social o pueblo.

- Enfrentar las disparidades tradicionales.

Quizá en algunos casos las disparidades tradicionales hayan podido ser superadas, pero, en términos generales, continúan prevaleciendo aquellas que afectan particularmente a los pueblos indígenas, a las mujeres y a grupos con necesidades especiales.

Respecto a los indígenas, el sistema educativo sigue teniendo un enfoque que atenta contra la preservación de las identidades culturales. Los conceptos asimilistas continúan siendo dominantes en el enfoque oficial. Se habla de educación intercultural para indígenas o educación bilingüe también para indígenas, asumiendo que son sólo los indígenas los que necesitan se interculturales y bilingües. Es decir, un enfoque colonialista que no puede ocultarse.

En el caso de las mujeres, si bien se puede decir que existe un equilibrio en cuanto al acceso a la educación formal, también resulta muy claro que los conceptos sexistas siguen afectando al conjunto del sistema educativo; aunque ya no se expresen tanto en el discurso, sigue sucediendo en la práctica. Las niñas son aún consideradas y tratadas de manera diferente y, generalmente, preparadas para asumir los roles tradicionales. En algunos casos, todavía persisten las áreas diferenciadas en las que los varones aprenden trabajos manuales y uso de herramientas, mientras las niñas aprenden oficios domésticos y hábitos maternos.

No es mejor la situación para los grupos de personas con necesidades especiales. Nuestro sistema formal de educación no cuenta con programas ni modalidades que favorezcan la incorporación de estas personas y el respeto a sus derechos. En muchos casos aún son invisibles en las políticas públicas y aún permanecen limitadas al espacio doméstico.

# DOCUMENTO ELABORADO POR LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS EN CONSENSO CON LA ASAMBLEA NACIONAL DEL MAGISTERIO NACIONAL

■ Oscar Hugo López Rivas

66

La Asamblea Nacional del Magisterio Nacional y la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), a través de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media, han propuesto al Ministerio de Educación (MINEDUC) las bases para el diseño del Sistema Nacional de Formación Docente, el cual incluye varios subsistemas.

A los efectos del interés surgido en esta actividad de *Lectura a Fondo*, se presentarán solo dos subsistemas, los cuales son de especial trascendencia para el sistema educativo. Aparecen resumidos a continuación:

## A. SUB-SISTEMA 1: FORMACIÓN INICIAL

### Definición:

Conjunto de procesos de enseñanza-aprendizaje dirigidos a la formación integral de docentes, que toma en cuenta tanto las habilidades didácticas requeridas en el aula como una sólida formación; que incluye aspectos relacionados con el conocimiento, el desarrollo de capacidades cognitivas y emocionales. La/el docente enfrentan el reto de contar con tres insumos básicos, que deben llevar al aula:

*Finalmente, el emocionar, en cuya conservación se constituye lo humano al surgir el lenguaje, se centra en el placer de la convivencia, en la aceptación del otro junto a uno, es decir, en el amor, que es la emoción que constituye el espacio de acciones en el que aceptamos al otro en la cercanía de la convivencia.*

Maturana

1. Conocimiento profundo de lo que enseña,
2. Habilidades flexibles para enseñar.
3. Capacidad de crear un clima favorable para el aprendizaje.

De manera adicional, debe tener una profunda conciencia de que su tarea es formarse y formar nuevos ciudadanos y nuevas ciudadanas de acuerdo con las 15 competencias marco, enunciadas en el Marco General de la Transformación Curricular.<sup>1</sup>

1 Currículo Nacional Base para la Formación Inicial de Docentes del Nivel de Educación Primaria-Bilingüe Intercultural.

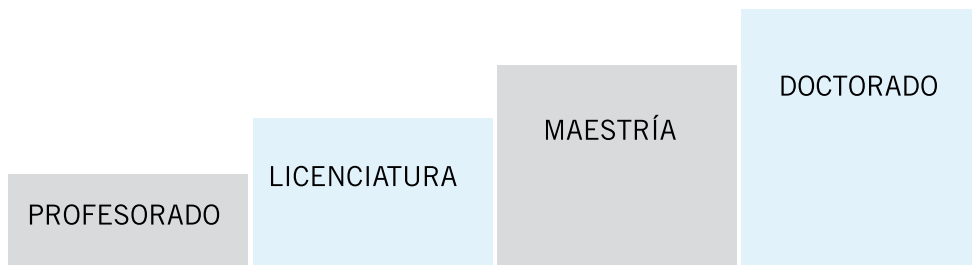
Actualmente, este subsistema es dirigido, supervisado y administrado por el MINEDUC de Guatemala y solo a él competen las políticas y los cambios que puedan realizarse. Sin embargo, una rápida revisión de la literatura muestra que en los países con mejores resultados educativos la formación inicial de los docentes tiene características bien identificadas, a saber:

- Los estudiantes de la carrera de magisterio son seleccionados por su rendimiento académico y cualidades humanas antes de ingresar a las instituciones formadoras.
- Sólo se forma la cantidad necesaria para cubrir la demanda de profesores del país.
- El número de instituciones formadoras de docentes es reducido y de muy alta calidad.
- Los profesores son formados a nivel universitario, en raros casos son normales superiores las que egresan profesores.

- Existen programas de especialización de profesores y, en muchos de esos países, existen profesores especializados en la atención a estudiantes que no marchan al ritmo de sus compañeros, disminuyendo de esta forma la repitencia y la deserción.

Las anteriores características se considera que deben ser tomadas en cuenta para reformular la formación inicial en Guatemala. Al mismo tiempo, no se debe pasar por alto que la formación inicial incluye los procesos de formación de docentes de todos los niveles educativos: inicial, pre-primario, primario y medio, y sus diversas modalidades.

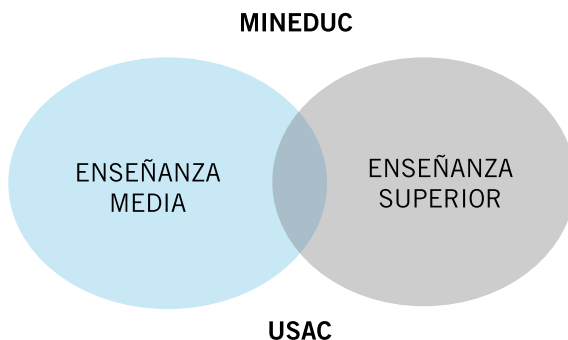
Este sub-sistema debe comprender todo el proceso que constituye la carrera docente como tal, lo cual se representa así:



Todo esto para una carrera docente que le permita ascender y crecer profesionalmente.

Para efectos de los estudios universitarios que acrediten la formación magisterial, se diseñará un estrategia de relación MINEDUC-USAC, de manera que los egresados del nivel

medio puedan ingresar de forma directa a realizar los estudios del profesorado universitario, los cuales podrían ser ofrecidos, en las escuelas normales, bajo la supervisión, evaluación y acreditación universitaria, o bien, directamente, en la universidad.

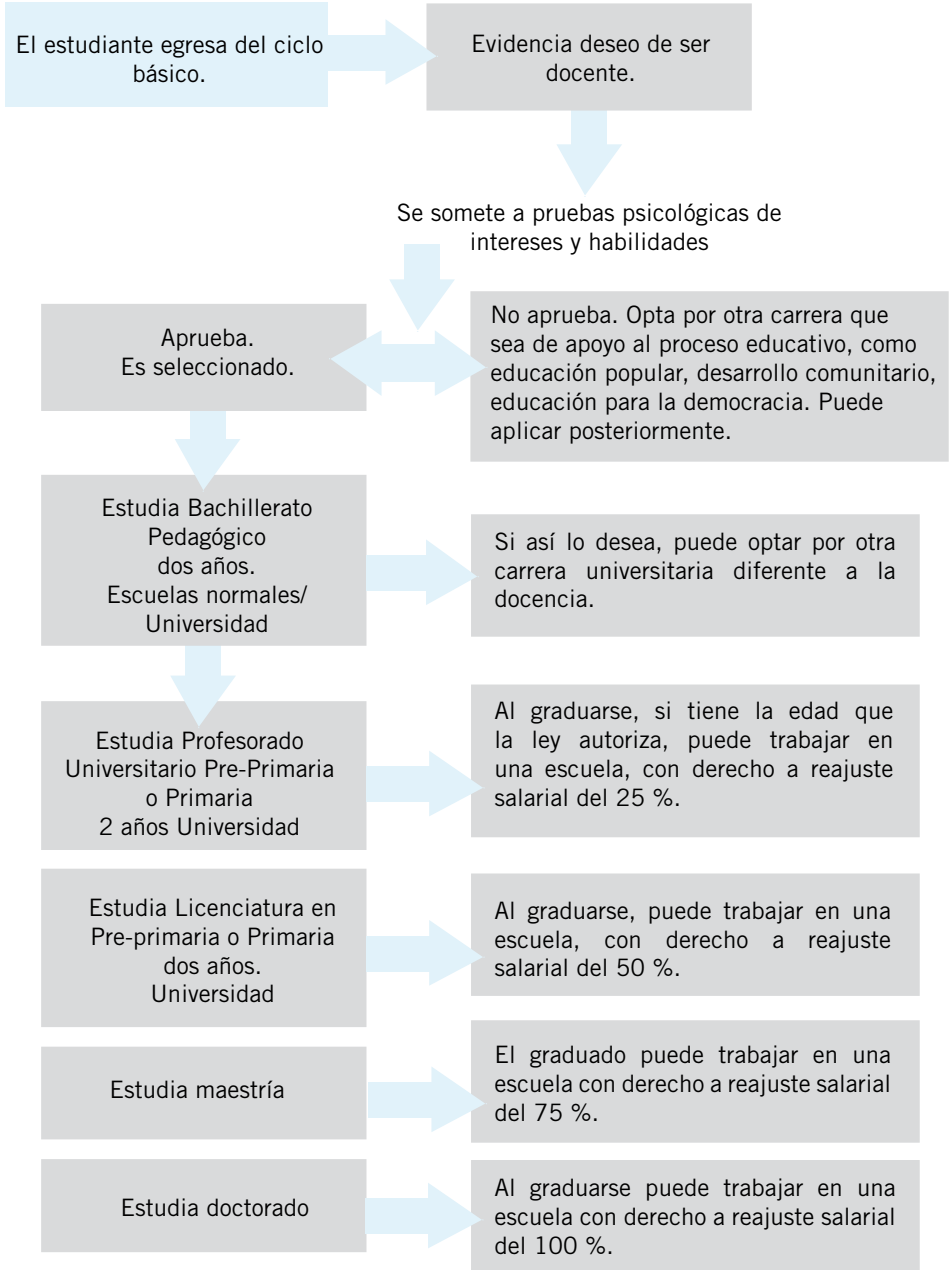


Se propone realizar un proceso particular de consulta con la comunidad educativa de las escuelas normales con quienes se establecerán aspectos muy específicos, de su particular competencia, así como el proceso de implementación y ejecución del mismo.

Con relación a el bachillerato pedagógico, la duración de la carrera y las condiciones laborales al egresar del nivel medio, de igual manera se implementará un proceso que per-

mita desarrollar acciones de coordinación entre las universidades con el MINEDUC, que generen directrices encargadas de permitir que la formación de docentes por parte de las universidades sea congruente con los modelos y requerimientos de la implementación de nuevas acciones.

Este subsistema podría operar como se muestra en el siguiente esquema:



## B. SUB-SISTEMA 2: FORMACIÓN CONTINUA

### Definición:

Procesos dirigidos a afirmar la condición profesional de los docentes en servicio y mejorar su desempeño de acuerdo a las nuevas metodologías, estrategias de aprendizaje y avances de las ciencias de la educación, privilegiando un enfoque intercultural, para asegurar calidad en la educación y buenos resultados de aprendizaje de los alumnos y alumnas. El resultado debe ser que los docentes alcancen las competencias profesionales correspondientes a los niveles de pre-primaria, primaria y medio, para cada tipo de escuela —bilingüe, monolingüe.

El sistema de formación continua tiene como finalidad principal el desarrollo permanente, sistemático e integral de la capacidad profesional de los docentes.

La formación inicial se relaciona con la formación continua en el sentido que la primera forma al docente y la segunda le proporciona un proceso de acompañamiento y crecimiento durante toda la vida profesional.

Para llevar la Reforma Educativa al aula como un proceso de calidad —de manera que beneficie a la educación en general, además de los procesos de formación— será necesario el desarrollo de procesos de capacitación de los docentes en servicio a nivel nacional.

La formación continua debe ser para todos los docentes: deben ser procesos ordenados, planificados y guiados por leyes y reglamentos específicos, de tal forma que los docentes tengan obligaciones y también derechos.

*La educación que tiene lugar en la escuela, de manera especial la educación infantil, ha situado su esfuerzo en el cerebro-mente y ha divorciado al ser de la naturaleza. Sujeto y objeto se encuentran fragmentados.*

Assman

Los docentes que participan en los programas de formación a nivel universitario, estarán motivados a:

- Continuar sus estudios.
- Participar en capacitaciones (recibir o dar), es decir ser maestros enseñando a maestros.
- Formar y fortalecer los círculos de maestros.
- Organizar las escuelas para que puedan:
  - a) Observar el desarrollo de las clases y aprender de la experiencia del otro.
  - b) Criticar con el propósito de discusión, evaluación y enriquecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje que todos realizan.
  - c) Mejorar y planificar clases.
  - d) Realizar actividades para y por la comunidad.

- Realizar investigaciones y renovar constantemente su docencia.

En la época actual, es evidente que las ciencias avanzan muy rápidamente y los docentes necesitan tener acceso a esos conocimientos; entonces, aunque se hayan formado a nivel universitario o tengan doctorado o post-doctorado, siempre necesitan actualización. Es tarea del MINEDUC, como se señaló al inicio, facilitar actividades de formación continua para asegurar que el docente se mantenga actualizado.

## PROCESO 1. INDUCCIÓN DOCENTE

### Definición:

Hilo conductor entre la formación inicial docente y la inserción profesional en el MINEDUC, tanto en el nivel pre-primario como en el primario, que le permite iniciar su relación laboral familiarizándose con diversas facetas de la administración y algunos recursos didácticos, los cuales hacen la diferencia de la teoría a la práctica.

*La teoría social crítica descubre que en la organización desarrollan múltiples formas de dominación: acceso privilegiado a la información, poder jerárquico controlador, imposición de normas y castigos, presión institucional a través de reglas y costumbres, protección de los privilegios de los que mandan, modelamiento ideológico, etc.*

Guerra

### Objetivo:

Establecer un proceso de inducción para docentes que ingresan al servicio en el MINEDUC, capaz de permitirles:

- Desarrollar habilidades y destrezas, estrategias de aprendizaje y estrategias docentes, para cumplir con calidad sus funciones.
- Intercambiar experiencia con docentes en servicio.
- Conocer a las autoridades locales, directores departamentales, etc.
- Promover y fortalecer la educación bilingüe intercultural.

### Estrategia metodológica:

Se propone desarrollar talleres que:

- Introduzcan al nuevo docente a situaciones reales del Sistema Educativo Nacional.
- Le permitan explorar el quehacer administrativo: llenar formularios, levantar actas, reportar evaluaciones, comisiones y gobierno escolar.

Es entrar en contacto con docentes más experimentados, recibir ayuda en la preparación y didáctica de muchos de los temas. En este componente se estaría creando la figura del profesor tutor, quien será un docente muy experimentado, encargado de apoyar al docente de primer ingreso en el proceso de inducción, así como en su relación con los estudiantes, padres y miembros de la comunidad.



Se debe crear un manual del docente, videos demostrativos de aulas, una página web para el programa y que cada dirección departamental tenga su Comité de Inducción Docente, integrado en coordinación con la Asamblea Nacional del Magisterio.

## PROCESO 2. ACTUALIZACIÓN DOCENTE

### Definición:

Capacitación dirigida a docentes en servicio que está orientada a proporcionar los avances que la ciencia y la tecnología producen constantemente, y que el Sistema Educativo Nacional debe incorporar para el mejoramiento de la calidad educativa.

*Como el resto de profesionales, el profesorado tiene como una de las exigencias inherentes a su actividad la actualización y formación continuada. Y ello resulta especialmente patente en circunstancias de cambio estructural del sistema educativo.*

Sarramona

Es un proceso sistemático, que permite al MINEDUC de Guatemala, en forma ordenada, mantener actualizado al personal docente, directores(as) y supervisores(as) sobre aspectos vinculados a la enseñanza del currículo escolar, los estándares, y otros temas de interés para el sistema y/o la región.

Será diseñado con un sistema de créditos o puntos que permita acumular méritos académicos, los que podrán ser convalidados por la USAC u otras entidades formadoras. Para ello, el MINEDUC de Guatemala se asegurará que la actualización corresponda a un nivel post-diversificado.

Se calendarizará en forma anual, y está destinado a organizar, así como reglamentar, las intervenciones en escuela-aula, tanto del MINEDUC de Guatemala y sus dependencias, como de otras entidades gubernamentales y no gubernamentales. Este proceso será parte del calendario anual del MINEDUC de Guatemala y se hará público al inicio de cada ciclo escolar

### Estrategia:

El Consejo Nacional de Educación comunicará los lineamientos nacionales en función de 32 horas de capacitación, y los consejos departamentales complementarán de acuerdo al contexto, por un máximo de 32 horas, para un total de 64 horas de capacitación (13 jornadas de trabajo).

Se sugieren, como períodos para la capacitación en servicio, la primera semana de enero, la primera de julio y los primeros días de noviembre de cada año.

En el transcurso de estos procesos, se otorgarán los diplomas respectivos y se suscribirán los acuerdos necesarios para llegar a la acreditación a nivel universitario.

Para definir los contenidos, se tomará en cuenta la demanda de la sociedad, basada en los Acuerdos de Paz, así como en la Reforma

Educativa, los diálogos y consensos nacionales en materia de educación, en el marco científico y tecnológico correspondiente:

- Acuerdos de Paz y legislación educativa.
- Currículo Nacional Base.
- Estándares (consensuados).
- Ciencias de la Educación (Psicología, Pedagogía, Sociología, etc.).
- Multiculturalidad e interculturalidad.
- Resultados de la evaluación.
- Innovaciones educativas.
- Gestión educativa.

Así como la demanda de los docentes, directores y supervisores, y las modalidades de entrega del servicio en la escuela, se proponen tres tipos de capacitación:

- Presencial en el lugar de trabajo, para desarrollar capacitación intra-escolar o, siendo trasladados, para desarrollar capacitación inter-escolar.
- Educación a distancia, para no privar a las comunidades de la actividad docente del maestro.
- Presencial en concentraciones a nivel municipal, departamental o nacional —dependiendo del tema y cobertura— en los periodos señalados por la ley.

En el desarrollo de la capacitación intra-escolar o inter-escolar, se pueden desarrollar talleres, estudios de clase —observación, análisis y reflexión—, clases abiertas, conversatorios y seminarios según el interés contextualizado.

Para el desarrollo de la capacitación mediante la modalidad de educación a distancia,

se elaborará un diseño del modelo que la sistematice.

A continuación, se presenta un esquema que orienta el proceso, especialmente el estudio de clases o clases abiertas, donde el docente crece en cooperación y comunidad con otros docentes, bajo el lema “docentes aprendiendo y creciendo juntos”.

Este proceso consiste en que los docentes planifican, además de sus clases ordinarias, dos o tres más, en las cuales estarán presentes sus alumnos, sus compañeros y padres de familia, como observadores. Impartirán su clase normalmente y, al final, serán evaluados a través de la reflexión y apoyo que sus compañeros y otras personas aporten.

Tal metodología puede usarse en su propia escuela (intra-escolar) o intercambiando la experiencia en otras escuelas (inter-escolar).

#### **Destinatarios directos:**

- Docentes
- Directores
- Supervisores

#### **Indirectos:**

- Padres
- Alumnos

A mediano plazo, la actualización podrá estar organizada, según la experiencia docente, así:

- Profesores con de uno a cinco años de ejercicio docente.
- Profesores con de cinco a diez años de ejercicio docente.

- Profesores con de diez a quince años de ejercicio docente.
- Profesores con de quince a veinte años de ejercicio docente.

Con lo anterior y según la experiencia, la modalidad podría variar. Podrán utilizarse distintas formas de llegar a los maestros. Sólo como referencia se presenta el modelo tipo cascada y el tipo cluster.

El modelo tipo cascada podrá utilizarse especialmente para el proceso de capacitación que sea definida por el Consejo Nacional de Educación y que esté definido desde el nivel central.

El modelo tipo cluster en grupo podría utilizarse en lo que presenta más adelante como capacitación intra-escolar o inter-escolar.

### PROCESO 3: PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

#### Definición:

Programa dirigido al mejoramiento de la comprensión de la práctica docente y temas actuales, vinculado al mejoramiento de las didácticas de estas áreas.

La formación pedagógica general y el enfoque intercultural bilingüe deben estar integrados al aprendizaje curricular. El programa debe construir los cursos y actividades de formación con base en la experiencia y convicciones sobre la enseñanza de quienes participan. Los requerimientos de investigación deben entenderse con relación al trabajo de

aula de los profesores participantes: investigación-acción. La propuesta curricular debe permitir acreditar estudios aprobados en el Programa de Desarrollo Profesional realizado en el período 2002-2003.

*El aislamiento profesional de los docentes, la saturación de tareas y responsabilidades que conducen a la solución burocrática de la mayoría de los problemas, la orientación instrumental en el razonamiento profesional que persigue la eficacia a corto plazo y a toda costa, y la incertidumbre, complejidad y carácter cambiante de la propia tarea docente, la dependencia intelectual externa, el deterioro del status económico y el desprestigio social vinculado con la sensación de frustración personal, son una patente combinación que conduce inevitablemente a la resistencia a la innovación, al conservadurismo y al abandono.*

Van Gelderen

#### Objetivo:

Especializar docentes a nivel universitario para trabajar con calidad en el nivel donde se desempeñen.

#### Estrategia:

Inicialmente, se tomarán en cuenta para el proceso a cuatro departamentos del país, según indicadores que, para el efecto, se deberán revisar específicamente, tomando en cuenta las áreas de mayor rezago. El proceso de formación docente estará directamente relacionado con la práctica docente en el aula,

haciendo que ésta se constituya en un laboratorio de aprendizaje docente. El MINEDUC de Guatemala establecerá becas parciales para la formación universitaria, con base a una matriz de asignación, que será diseñada y administrada por el Consejo Nacional de Educación y la sub-comisión respectiva, la cual tomará en consideración a su similar a nivel departamental. Los profesionales a quienes no les interese participar en el proceso de profesionalización en la USAC, podrán hacerlo en otra universidad por su propia cuenta.

Complementariamente, deben desarrollarse programas de profesionalización específica para los directores de las escuelas, para quienes ejercen labores de acompañamiento y supervisión educativa, así como para el personal técnico y el administrativo.

Como parte fundamental para el diseño del currículo, se tomará en consideración lo siguiente:

- a. La demanda de la sociedad, basada en los Acuerdos de Paz, el Diseño para la Reforma Educativa, consensuada en los diálogos y consensos nacionales.
  - Acuerdos de Paz y Legislación Educativa.
  - Educación Bilingüe Intercultural.
  - Currículo Nacional Base y currículo por pueblo.
  - Competencias y Estándares (consensuados con pueblos indígenas).

- Ciencias de la Educación básicas (Psicología, Pedagogía y otras).

- Resultados de la evaluación.

- Innovaciones educativas.

- b. La demanda de los docentes.

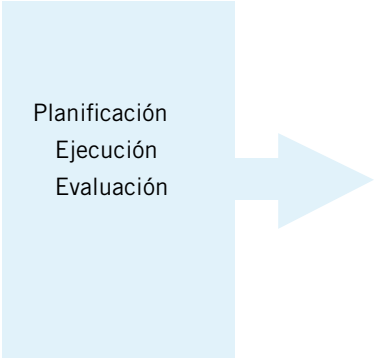
- c. Las modalidades de entrega del servicio en la escuela.

El programa será ofertado por la USAC de Guatemala.

Considerando el interés compartido por docentes y autoridades de reducir al mínimo la ausencia de docentes en las aulas, se establecerán formas de entrega que combinen sesiones presenciales en fines de semana o en horas no laborales, con actividades no presenciales —algunas individuales y otras en grupo—, utilizando la tecnología de información y comunicación para generar foros de discusión, grupos de trabajo, teleconferencias, consultas electrónicas a bibliotecas y revistas electrónicas en línea, hojas de trabajo, lecturas indicadas; así mismo, estas herramientas serán utilizadas para acceder a contenidos programáticos, calendarización de cursos, fechas importantes, consulta a los tutores y todo el trabajo escolar que no tendrán tiempo y oportunidad de realizar en jornadas presenciales. Muchos de los materiales estarán en los sitios web del MINEDUC de Guatemala y la USAC, los que deben ser facilitados al inicio de cada ciclo escolar, mediante los medios magnéticos o electrónicos pertinentes.

Acuerdos de Paz, multi e interculturalidad.  
Área de Competencia/estándares  
Matemática  
Comunicación y Lenguaje  
    Enseñanza de la lectura y escritura en Idiomas  
    indígenas y extranjeros  
Psicología  
Ciencias Sociales y Naturales.  
Dosificar contenidos

Planificación  
Ejecución  
Evaluación



### Concepción del currículo:

#### De las áreas:

- Líneas curriculares: planificación, ejecución, evaluación.
- Ejes: Unidad en la diversidad, vida en democracia y cultura de paz, desarrollo integral sostenible, ciencia y tecnología.
- Áreas de competencia/estándares: Acuerdos de Paz, Psicología, Matemática, Comunicación y Lenguaje, Ciencias Sociales y Naturales, enseñanza de la lectura y escritura de idiomas mayas y extranjeros, educación especial.

#### Niveles:

- Educación pre primaria: Intercultural monolingüe, intercultural bilingüe.
- Educación primaria: Intercultural monolingüe, intercultural bilingüe.

- Educación media intercultural: ciclo básico y ciclo diversificado.
- Supervisores y directores de escuelas.

#### Estructura para implementar el currículo:

Tres ciclos al año.

- En dos ciclos: relación directa teoría-práctica.
- En un ciclo intensivo: procesos de planificación para el aula del quehacer del año siguiente.

Duración: dos años.

Proceso de graduación particular (seminarios, investigación aplicada, etc.).

Ciclos y cursos: a continuación aparece una aproximación de lo que sería la estructura curricular planteada para dos años —con ciclos ordinarios e intensivos, y basados en créditos—, tomando el aula como el laboratorio principal de aprendizaje a través de la práctica diaria.

Como parte de una visión a mediano plazo, se considera necesario elaborar una propuesta curricular de una licenciatura, que pueda ser implementada a futuro y que sea la continuidad para los que reciben su título universitario en estos programas de profesionalización.

### Sistemas de entrega:

Tomando en cuenta que los participantes son docentes en servicio, se debe considerar diferentes formas de entrega de los servicios de profesionalización y estas formas parten desde los sistemas presenciales, semi-presenciales, alternancias, a distancia, plataformas de e-learning, teleconferencias y utilización de los medios de comunicación social.

### Etapa inicial:

Se seleccionará una muestra pequeña en dos o tres departamentos del país y se iniciará el proceso de profesionalización. El objetivo es poner a prueba los diseños, métodos, procesos administrativos y formas de entrega. También, reducir las deficiencias educativas en los departamentos de mayor atraso escolar. El proceso de profesionalización se dará en forma escalonada.

## PROCESO 4: ACOMPañAMIENTO DOCENTE

### Definición:

Proceso mediante el cual se asiste sistemática y permanentemente a los docentes en servicio por parte de especialistas, mediante modalidades educativas diversas y acordes a las características particulares de las comunidades en donde laboran, así como en co-

rrespondencia a los avances de la ciencia y la tecnología educativa. Se pueden auxiliar de herramientas proporcionadas por la tecnología electrónica.

*La comunidad educativa, como espacio educativo integral, se parece más a una familia en armonía que a una fábrica de procesos lineales; un centro educativo holista es un lugar donde el estudiante es básicamente feliz para aprender sobre la vida tal como la vive*

Gallegos

La formación universitaria de los docentes tiene sentido si se refleja en actividades en el aula, en el aprendizaje de los estudiantes y las actividades de investigación-acción. Se recomienda establecer la figura de “facilitador pedagógico”, quien se convierta en agente de cambio. Sus funciones más importantes serían: visitar aulas, dar seguimiento y asistencia a los maestros; motivar los círculos de calidad, para que, en las escuelas a su cargo, se evidencie la acción positiva del proceso de formación universitaria y existan alumnos que aprendan y padres satisfechos por la formación de sus hijos.

### Objetivos:

- Orientar al docente de primer ingreso y/o de poca experiencia al efecto de que su trabajo sea realizado con eficiencia y efectividad.
- Proporcionar ayuda al docente en servicio al efecto de que la teoría y los marcos conceptuales, que ha desarrollado y compartido en el aula, se puedan relacionar con su práctica docente.

- Realimentar permanentemente la actividad docente que se realiza en el campo de acción del docente, mediante la incorporación de experiencias acumuladas por formadores de formadores.
- Orientar la utilización de materiales, técnicas, métodos, procedimientos y herramientas metodológicas proporcionadas por diversas modalidades educativas al efecto de realizar el proceso de enseñanza-aprendizaje acorde con los avances de la ciencia y la tecnología educativa.
- Crear una cultura de acompañamiento a los docentes con el propósito de promover los círculos de estudio, las metodologías más actualizadas y efectivas, los sistemas de evaluación y la socialización de experiencias docentes entre profesores y entre escuelas.

### **Estrategia:**

Se partirá de la realización de evaluaciones diagnósticas para determinar el grado o nivel de conocimientos, habilidades, destrezas y aplicación de principios y valores por parte de los docentes. Se adecuará el currículo en función de la experiencia que posean los mentores en el desarrollo de su actividad educativa. Se aplicarán procedimientos e instrumentos de evaluación formativa al efecto de realimentar y mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje en el campo de acción del docente.

Como resultado de lo anterior, se seleccionará la modalidad educativa a realizar: podrá ser presencial, semipresencial, a distancia, en línea o abierta. El acompañamiento permanente a los docentes será fundamental para el éxito de este componente. En términos de

la modalidad educativa a distancia, se puede decir que se realizarán tutorías permanentes mediante la utilización de diversas técnicas y recursos que proporcionan los avances de la tecnología educativa. Los docentes en servicio que se distingan por su experiencia y preparación, así como por su desempeño, jugarán un papel protagónico puesto que podrán participar en forma directa como tutores: en forma periódica y sistemática, ellos compartirán experiencias y aportarán orientaciones a los docentes. También los supervisores, directores y orientadores pedagógicos desarrollarán acciones de acompañamiento, según sea definido en el detalle del subsistema en referencia.

Como parte de la estrategia para el acompañamiento, se crearán los centros para la formación docente, denominados Centro o Casa del Maestro.

Se propone la creación del centros para la formación docente, asociados a alguna universidad u organización para que los administradores, para que el proyecto de acompañamiento tenga una vida duradera y para que los docentes tengan un lugar donde acudir a

- Participar en talleres, cursos, seminarios de actualización, y otros.
- Utilizar Internet.
- Utilizar computadoras.
- Aclarar dudas en torno a contenidos de las materias, didáctica, de normas y reglamentos, etc.
- Consultar bibliografía.
- Intercambiar experiencias.

El fin último es que en los 22 departamentos del país exista un centro a donde el profesor pueda acudir con fines de crecimiento profesional.

### **Funciones:**

Con estos centros de formación docente se pretende apoyar a los docentes del país, especialmente a los que trabajan en el sector público. Sus principales funciones son:

- Organizar y desarrollar cursos, talleres, seminarios y todo tipo de actividad académica que contribuya con la formación y capacitación de los docentes. En consonancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Educación.
- Crear y experimentar prototipos de modelos didácticos, que estén de acuerdo al contexto y al alcance de todas las escuelas del país.
- Distribuir publicaciones periódicas —boletines, revistas, planes de clase, textos, exámenes, etc.
- Facilitar apoyo en función del avance de la ciencia y tecnología a los docentes: computadoras, cañoneras, Internet, uso de *software*.
- Proporcionar *software* educativo de acuerdo al contexto y la cultura de la localidad.
- Mantener una red nacional de docentes y estudiantes con varios servicios:
  - a. Resolución de dudas en línea, para docentes y estudiantes.
  - b. Publicaciones por medios electrónicos que recojan experiencias docentes y experiencias de aprendizaje.
  - c. Diálogos virtuales.
  - d. Teleconferencias.
  - e. Publicaciones electrónicas, entre otras.
- Crear y administrar bibliotecas especializadas, para los docentes y para los estudiantes.







# PARTIDOS POLÍTICOS: ACIERTOS Y RETOS DEL PROCESO DE REFORMA

---

16 de octubre, 2008

**PARTICIPANTES**

LIGIA BLANCO  
VALENTÍN GRAMAJO  
EDUARDO NÚÑEZ

**MODERADOR**

PAOLA ORTIZ LOAIZA



# PARTIDOS POLÍTICOS: ACIERTOS Y RETOS DEL PROCESO DE REFORMA

■ *Paola Ortiz Loaiza*

83

## PRESENTACIÓN

La actual legislatura ha iniciado un nuevo proceso para reformar el régimen electoral y partidario guatemalteco. No obstante, desde un principio, distintas instituciones han planteado su preocupación por la falta de fundamento técnico y político de algunas de las propuestas presentadas a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso. Ante esta situación, se hace necesario revisar el proceso electoral 2007 e identificar cuáles fueron los aciertos y desaciertos de la reforma pasada (decretos 10-04 y 35-06), así como los temas pendientes de evaluación. Ello permitirá reconocer tópicos fundamentales para la reforma política electoral, que, a su vez, contribuirán al debate y, ojalá, al logro de una propuesta de reforma sólida, que nos encamine hacia un régimen electoral y partidario más democrático, incluyente, representativo, eficiente y transparente.

La discusión abordará los temas relativos al funcionamiento de los partidos políticos: experiencias a partir de la reforma implementada en el proceso electoral 2007, los principales aciertos y retos de la misma, así como asuntos fundamentales que apuntan a la necesidad de una nueva reforma en este ámbito.

A lo largo de los últimos años, el estudio del funcionamiento del sistema político guatemalteco ha ocupado a varios investigadores, centros académicos e instancias nacionales. Desde los planteamientos elaborados por la Comisión de Reforma Electoral (CRE), creada a partir de los Acuerdos de Paz, hasta las distintas investigaciones realizadas recientemente, se apunta hacia una clara necesidad de reformular el régimen político electoral para fortalecer y profundizar la democracia.

No obstante, aunque se han identificado algunos temas puntuales y fundamentales a abordar en las reformas legales —específicamente de la Ley Electoral y de Partidos Políticos— y a pesar de varios procesos de reformas anteriores, los mismos no se han agotado. El ejercicio de reforma pasado —que dio lugar a los decretos 10-04 y 35-06— puede verse como un avance en ese sentido, pero aún incompleto.

Por otro lado, desde FLACSO hemos insistido en que es necesario mantener un proceso constante de revisión de la ley y del funcionamiento de las instituciones políticas, para identificar aquellos aciertos, fortalezas, debilidades y errores de los mismos, los cuales obviamente se hacen más patentes a raíz de cada proceso electoral —como un ejercicio

ensayo-error. A partir de dicho proceso de revisión constante, debería surgir un proceso de perfeccionamiento sistemático de las instituciones políticas que nos rigen, para beneficio de la sociedad y en pos de la creación de un verdadero régimen democrático.

Desde esta perspectiva, al debatir sobre cualquier proceso de reforma que afecte el desempeño del régimen político, se hace necesario evaluar su funcionamiento inmediato anterior. Es por ello que en el presente ejercicio se propone evaluar el papel de los partidos políticos durante el proceso electoral 2007, para encontrar los grandes desafíos y temas pendientes a retomar en cualquier reforma futura.

Además, más allá de ser en un mero ejercicio académico y de reflexión, el presente debate busca constituirse, dada la coyuntura política, en una herramienta útil para los tomadores de decisiones. Precisamente, la actual legislatura, mediante la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República, está trabajando una nueva propuesta de reforma electoral, que deberá ser aprobada en muy corto plazo. Por lo tanto, la iniciativa de debatir sobre este tema se ve alimentada no sólo por la importancia del mismo, sino por la urgencia de sumar a la discusión criterios académicos, teóricos, técnicos y políticos de largo plazo.

Los criterios académicos y técnicos son fundamentales para que las normas sean efectivas y coherentes —¿qué es necesario reformar? Sin embargo, los mismos no tendrían sentido sin un planteamiento político y estratégico claro, relativo a ¿qué se quiere reformar?, ¿por qué? y ¿para qué? Esta última pregunta es clave en tanto no puede apostarse a la reforma de un artículo legal si no se tiene esclarecido cuál es el efecto que se busca y cuál el resultado previsible de dicha norma en su interacción con todo el andamiaje institucional. Por lo tanto, es necesario que los tomadores de decisiones sean conscientes respecto a cuál es la propuesta estratégica de mediano y largo plazo y que, a partir de allí, puedan hacer una proposición integral de reformas. ¿Hacia dónde queremos llevar el régimen político electoral nacional? ¿Para qué hacerle cambios? ¿Es necesario fomentar más participación de partidos políticos? ¿Es necesario restringir el sistema partidario? ¿Es necesario estabilizarlo?

Las preguntas anteriores son apenas indicadores de la complejidad del abordaje este tema, pero se espera que con estas reflexiones y las de quienes aquí se sumen al debate, se logre hacer alguna contribución, en función de que el nuevo proceso de reformas electorales apunte al fortalecimiento del régimen democrático. Además, se esperaría que con este tipo de debates más profundos se evite la aprobación de reformas incompletas, incongruentes, que avanzan en un aspecto y retroceden en otro. Por lo tanto, el conocimiento, los criterios técnicos, la coherencia de los planteamientos legales deberían ponerse al servicio de una apuesta estratégica y una visión política de largo alcance capaz de permitirnos caminar juntos hacia la construcción del país que todos queremos.



Gira de José Luis Cruz Salazar, candidato por el Movimiento Democrático Nacionalista (MDN) y Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), Totoncapán, 1958. Colección *El Imparcial*, Fototeca Guatemala, CIRMA.



# EL PASO A PASO DE LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

■ Ligia Ixmucané Blanco

Por sistema de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos fundamentales de los sistemas de partidos son los siguientes:

- a) El número de partidos.
- b) Su tamaño.
- c) La distancia ideológica entre ellos.
- d) Sus pautas de interacción.
- e) Su relación con la sociedad y con los grupos sociales.
- f) Su actividad frente al sistema político.<sup>1</sup>

Existe una variedad de sistemas de partidos políticos, como existe una variedad de países, cada cual con características particulares. Bartolini constata que, frente a sistemas partidistas increíblemente estables en el tiempo, existen otros caracterizados por una notable inestabilidad de la fuerza electoral de sus unidades: es decir, por un elevado nivel de volatilidad electoral, por la presencia de partidos “flash”, por la frecuencia de partidos que resultan de la fusión de otros partidos o de su división y, también, de fenómenos de desaparición de determinados partidos”.<sup>2</sup>

Sobre la base de lo anterior, el sistema de partidos políticos de Guatemala constituye

uno de los más inestables de América Latina. Tal afirmación es resultado del análisis de su institucionalidad, estabilidad y el arraigo del sistema partidario electoral en el país, desde la apertura democrática en 1985.

## LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y sus reglamentos, así como la regulación estatutaria y reglamentaria interna de cada organización, constituyen el marco normativo para el funcionamiento legal de los partidos políticos en Guatemala.

La LEPP establece un sistema electoral y de partidos políticos que se ha caracterizado por la falta de proporcionalidad en la representación de la población, mientras que el sistema partidario se ha distinguido por la poca institucionalización, democratización e intermediación de las instituciones políticas. En parte, lo anterior es resultado de que la LEPP concibe a los partidos políticos, básicamente, como organizaciones llamadas a participar periódicamente en procesos electorales en el marco de un sistema que resulta poco

1 Dierter, Nohlen (1998), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 42 (segunda edición).

2 Cit. por Artiga-González, Álvaro (2000), *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, FUNDAUNGO, El Salvador. pp. 15-17.



equitativo. De manera análoga, el sistema de partidos no es propicio a una efectiva intermediación social.<sup>3</sup>

En este contexto, en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito el 7 de diciembre de 1996 en Estocolmo, se reconoció la importancia de introducir cambios profundos en el régimen electoral guatemalteco, con el fin de corregir deficiencias y limitaciones que se habían evidenciado, mediante una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. De esa manera, se buscaba perfeccionar el régimen electoral en tanto instrumento de transformación democrática.

Los temas que el Acuerdo estableció como agenda mínima no limitativa fueron los siguientes:

- a) Documentación.
- b) Empadronamiento.
- c) Facilitación de la votación.
- d) Transparencia y publicidad.
- e) Campaña de información.
- f) Fortalecimiento institucional.

En abril de 1997, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocó a la integración de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), integrada por el propio Tribunal y los partidos políticos con representación en el Congreso de la República. La CRE elaboró un informe denominado *Guatemala, paz y democracia*, el cual contiene un conjunto de recomendaciones y una propuesta de reforma electoral, con las modificaciones legislativas correspondientes.

Como resultado de este esfuerzo, en 1998, el TSE presentó al Congreso de la República una iniciativa de ley para reformar la referida LEEP, iniciativa que recoge los aspectos más relevantes propuestos por la CRE. De 1998 a 2004, el proceso de discusión de las reformas propuestas, tanto por parte de los partidos políticos como de diversos centros de estudio e investigación, así como de organizaciones sociales varias, tuvo avances, retrocesos, estancamientos, produciéndose, a la postre, una modificación profunda de las reformas planteadas la CRE.

Finalmente, el Congreso de la República aprobó —el 21 de abril de 2004 y con el voto favorable de más de las dos terceras partes de los diputados que lo integran— el Decreto 10-04, que contiene 152 reformas a la LEPP. Con posterioridad, en octubre de 2006, el Congreso decretó un conjunto adicional de reformas, conocidas como “de armonización” (Decreto 35-06), las cuales, básicamente, tuvieron el propósito de concordar —corrigiendo y precisando— algunas de las introducidas en su oportunidad por el Decreto 10-04.

## PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS A LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS (DECRETOS 10-04 Y 35-06)

### Partidos políticos:

Se crean dos nuevos órganos nacionales de los partidos políticos: el de Fiscalización Financiera y el Tribunal de Honor. Se aumenta

3 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2000), *La institucionalización de los partidos políticos en Guatemala: Un diagnóstico de la situación actual*, XVI Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos, Guatemala, p.15.

el número de afiliados, a razón de un afiliado por cada tres ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las elecciones presidenciales precedentes. Aumentó el número de miembros de los comités ejecutivos a nivel nacional, departamental y municipal.

### **Financiamiento de los partidos políticos:**

Se incrementa la deuda política (por un valor equivalente en quetzales a dos dólares de los Estados Unidos por cada voto emitido a favor de los partidos que hayan obtenido no menos del 5 % del total de votos válidos en la elección presidencial o en la elección de diputados por el listado nacional).

Se prohíben las contribuciones anónimas.

Se establece que las contribuciones a favor de los candidatos a cargos de elección popular deben canalizarse por medio de la respectiva organización política.

Se establece que las organizaciones políticas deben llevar un registro contable de las contribuciones que reciban, el cual debe ser público.

Se establece un límite máximo gastos de campaña (igual al equivalente en quetzales de un dólar de los Estados Unidos por ciudadano empadronado el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones).

Se prohíbe a cualquier persona individual o jurídica hacer aportaciones que sobrepasen el 10 % del límite de gastos de la campaña.

### **Campañas electorales:**

Se establece una fecha fija para efectuar la convocatoria a elecciones (2 de mayo); se acorta el período de duración de las campañas, y se establece que la primera vuelta de elecciones se efectuará el primer o segundo domingo de septiembre.

Se regulan los tiempos, espacios y tarifas en cuanto a la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación.

### **Descentralización de las juntas receptoras de votos:**

Se determina que las juntas electorales municipales deberán instalar juntas receptoras de votos (JRV), además de en las cabeceras municipales, en las aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de quinientos empadronados de acuerdo a criterios de residencia, acceso, distancia, seguridad y condiciones necesarias para la instalación de tales juntas.

### **Comités cívicos:**

Se incrementa el número de afiliados necesario para poder formarlos.

### **Tribunal Supremo Electoral:**

Se aumentan las atribuciones del TSE, confiéndole el control y la fiscalización de los fondos públicos y privados que las organizaciones políticas reciban para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña.

Se le atribuye la responsabilidad de descentralizar las juntas receptoras de votos.

Se le asigna la responsabilidad de velar por el cumplimiento, por parte de los partidos políticos, de los límites de los techos de la campaña electoral.

Se le atribuye la responsabilidad de fijar, en acuerdo con los partidos políticos, los espacios y tiempos máximos de propaganda electoral en los medios de comunicación social.

Las reformas introducidas por los decretos 10-04 y 35-06 significaron un avance importante en la reforma del sistema de partidos políticos en Guatemala en varios aspectos fundamentales del sistema. Sin embargo, otros temas de importancia ni siquiera fueron considerados para reformarse, tales como la democratización de los partidos políticos y una mayor proporcionalidad entre los votos y los cargos de elección popular.<sup>4</sup>

## IMPACTO DE LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

A consecuencia de la serie de reformas que ha sufrido la LEPP desde el 2004, los partidos políticos y el sistema de partidos se encuentran en un proceso de transformación.

Las reformas a la LEPP, decreto 10-04 y de armonización, decreto 35-06, modificaron diversos elementos del sistema electoral y de partidos políticos e incidieron en diferentes momentos, tanto de la vida de los partidos

políticos como de los procesos electorales. En este sentido, dichas reformas tuvieron, algunas más que otras, un impacto significativo sobre el sistema electoral y de partidos políticos en el momento electoral y post electoral. Sin embargo, no todas cumplieron su objetivo, es decir, la implementación de algunas no incidió sustancialmente sobre el sistema de partidos políticos y el funcionamiento institucional de los mismos.

Respecto al aumento del número de afiliados: si bien se esperaba que esta reforma incidiera especialmente en la cantidad de partidos que posee el sistema, no se generó un cambio significativo. El aumento de número de afiliados, que podría haber funcionado como un limitante para la proliferación de más partidos, no tuvo un peso real, ya que, por un lado, todos los partidos lograron llegar prácticamente al nuevo requerimiento establecido por la ley y, por el otro, nuevos partidos se inscribieron antes y durante el proceso electoral, llegando a un número superior a los 20 al inicio del proceso electoral, similar al número de participantes en anteriores elecciones.

La reforma, por su parte, que modificaba el calendario electoral, introduciendo tiempos más cortos de campaña, pretendía generar un mayor período para la transición de un gobierno a otro, y, además, reducir los costos de campaña de los partidos políticos. Sin embargo, pese a un mayor tiempo para la transición, el proceso no tuvo los resultados esperados: el tiempo no fue aprovechado al máximo por los partidos en la contienda, especialmente por el partido ganador. En cuanto a la reducción

4 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2004), *Gobernabilidad democrática y reformas de segunda generación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos*, XX Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos, Guatemala.

de los costos de campaña, éstos, contrariamente a lo esperado, aumentaron, debido a que la nueva modalidad no fue respetada sino de manera muy imperfecta, en particular por los partidos mayores, los cuales comenzaron un proceso de campaña electoral desde meses antes de la fecha de convocatoria a elecciones.

Si bien en torno a la descentralización del voto esta reforma apuntaba, fundamentalmente, a promover la participación electoral de la población rural, representó un fuerte impacto sobre el funcionamiento de los partidos, en el sentido en que éstos se vieron en la necesidad de aumentar su despliegue territorial, algunos de ellos fortaleciendo su organización vigente y preocupándose por llevar a cabo campañas de proselitismo y afiliación más amplias en zonas rurales, alejadas de las cabeceras municipales. Igualmente, procuraron acreditar fiscales de mesas en los nuevos centros de votación.

Por otra parte, la descentralización también introdujo variaciones en la lógica de acción electoral de los partidos, evitando, en buena medida, la tradicional práctica de los partidos más fuertes, que consiste en “acarrear” a los electores a los lugares de votación y comprometer de esta forma su voto.

Sin embargo, la descentralización y la actualización generaron la posibilidad de la inscripción masiva de votantes en determinadas localidades, sin haberse podido comprobar el domicilio de dichas personas, situación que se prestó a reproducir la práctica del “acarreo” y a deslegitimar algunas elecciones.

El siguiente cuadro evidencia cómo se logró el objetivo de aumentar la participación electoral mediante el aumento de los centros de votación, acercando, así, las mesas a los votantes. Comparando los resultados con los de elecciones anteriores, en efecto hubo un incremento de la participación ciudadana en las urnas, especialmente en el interior del país.

## CUADRO 1

Relación entre número de JRV, centros de votación y participación ciudadana  
Elecciones 2003 y 2007

	Mesas (JRV)	Centros de votación	Empadronados	Participación
Elecciones 2003 1ª vuelta Elección Presidencial	8,885	1,461	5,073,282	2,937,169 57.89%
Elecciones 2007 1ª vuelta Elección Presidencial	13,756	2,060	5,990,029	3,615,867 60.36%

[Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES]

Por su parte, la reforma relacionada con el aumento de la barrera electoral, a pesar de la intención de esta reforma por generar un efecto reductor en el sistema de partidos, en la práctica no modificó el número de ellos tras las elecciones de 2007, y la cantidad de partidos cancelados fue muy similar a la de otras elecciones. Además, la cancelación de los mismos aún no se ha podido concretar, ya que éstos se han fijado en la posición de no aceptar la medida. Hasta el momento, estas organizaciones están presentando recursos legales y, en su mayoría, se encuentran en audiencias, situación que pone en entredicho la autoridad del TSE.

Asimismo, la reforma sobre el aumento del número mínimo de afiliados para poder organizar e inscribir legalmente un Comité Ejecutivo Municipal (CEM), buscaba fortalecer, por una parte, la democratización interna de los partidos políticos, así como la implantación territorial de los mismos a nivel local. Sin embargo, pese a que los partidos cumplieron con el requisito legal de aumentar a más de 40 el número de afiliados, el impacto en la democratización y fortalecimiento de los partidos, dadas las características centralistas de los partidos políticos, es aún difícil de comprobar. El tema del aumento del número de afiliados a nivel municipal va en estrecha relación con una mayor participación de los afiliados en la toma de decisiones, que les incumben directamente como miembros de los partidos.

En cuanto a la reforma que establece el aumento del número de miembros del CEM, todos los partidos cumplieron con el requerimiento del mínimo de 20 integrantes titulares. No obstante, y pese a que la reforma buscaba una mayor democratización de dichas instancias, la conformación actual de los CEM evidencia que el aumento de miembros no significó mayor inclusión de mujeres, jóvenes e indígenas, y, por tanto, una mayor democratización de estas instancias partidarias.

Por último, el impacto de las reformas relacionadas con la fiscalización y control de gastos de los partidos, encaminadas a lograr un proceso electoral más transparente, ha sido muy vago. Esta situación deja en entredicho la función de fiscalización del TSE y el real interés de los partidos de cumplir con la normativa establecida. En un primer momento, los partidos políticos debieron presentar cuentas bancarias, así como el desglose de los gastos de campaña.

El cuadro siguiente resume el cumplimiento de las principales disposiciones del Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas. Tales requisitos fueron cumplidos por los partidos en mayor o menor medida y fiscalizados por el TSE.

## CUADRO 2

Porcentaje de cumplimiento de las disposiciones para el control y fiscalización de los gastos de campaña por parte de los partidos políticos<sup>5</sup>  
25 de junio, 2007

PARTIDO	PORCENTAJE	PARTIDO	PORCENTAJE
1. UNE	97%	12. DCG	50%
2. PP	92%	13. DIA	48%
3. PU	92%	14. UCN	45%
4. EL FRENTE	90%	15. LV	40%
5. URNG	88%	16. MR	27%
6. FRG	85%	17. PSG	20%
7. GANA	80%	18. UD	20%
8. BIEN	80%	19. VIVA	0%
9. PAN	70%	20. PLP	0%
10. ANN	68%	21. EG	0%
11. CASA	55%		

[Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según información de la Auditoría General del TSE]

Por otra parte, aunque se estableció un tope de gastos de campaña —equivalente a un dólar por ciudadano empadronado al 31 de diciembre del 2006—, cuyo monto fue de 44.7 millones de quetzales por cada partido, los monitoreos expresaron que los partidos sobrepasaron el límite sin que fueran sancionados. Además, aunque la fiscalización se hizo rela-

tivamente efectiva, ésta solo fue aplicada a los gastos del binomio presidencial, sin tomar en cuenta los gastos de candidatos a diputaciones y alcaldías: con esto se obvió el hecho de que es a nivel local donde se infiltran fácilmente aportes de procedencia ilícita, por lo que el resultado generado de tal fiscalización no puede calificarse como efectivo.

5 Los informes que los partidos políticos debían de haber presentado a la indicada fecha, de acuerdo con el referido Reglamento, así como con el Instructivo para la Presentación de Información Financiera de las Organizaciones Políticas (Acuerdo 112-2007, TSE), son:

1. Nombramiento de contador.
2. Integración de cuentas bancarias para gastos permanentes y de campaña electoral.
3. Presupuesto de campaña electoral.
4. Estado patrimonial.
5. Informe de campaña electoral por cuenta bancaria.

### CUADRO 3

#### Gasto de los partidos políticos en campaña electoral

PARTIDO	GASTO TOTAL ESTIMADO
PP	Q.100,338,048
UNE	Q.106,913,594
GANA	Q.75,806,120
PAN	Q.48,560,494
ANN	Q.20,315,542
PU	Q.25,942,356
UCN	Q.30,528,980
FRG	Q.25,793,878
FRENTE	Q.15,895,560
URNG	Q.13,160,904
CASA	Q. 6,751,854
MR	Q.0
DCG	Q.6,115,608
UD	Q.109,416
EG	Q.6,039,664
VERDES	Q.23,306

[Fuente: Acción Ciudadana, "Gastos de campaña en medios de comunicación". Disponible en [www.informateyvota.com](http://www.informateyvota.com). Consultado: 25 de enero, 2008.]

Por otra parte, el aumento del financiamiento público establece que, de acuerdo con sus respectivos resultados electorales, los partidos tienen derecho a un financiamiento público, equivalente a 2 dólares (en lugar de los 2 quetzales anteriores) por cada voto obtenido, siempre que hayan alcanzado no menos del 5 % del total de sufragios válidos o una curul en el Congreso. También se impone la obligación a los comités ejecutivos nacionales de descentralizar los fondos públicos que reciban, y determinar el porcentaje a trasladar a los comités ejecutivos departamentales y municipales. Sin embargo, la LEPP no establece

las actividades a las que debieran ser destinados los recursos percibidos.

Este aumento del financiamiento público empezará a tener efectos sobre los partidos políticos hasta el presente año, de acuerdo con los resultados electorales que cada uno de ellos alcanzó en la contienda pasada. Tal significativo aumento debiera posibilitar, en el futuro, una mayor independencia de éstos con respecto al financiamiento privado y, además, un apoyo al sostenimiento de las estructuras permanentes de los partidos en tiempos no electorales.

## CUADRO 4

Financiamiento público que recibirán los partidos políticos participantes en las elecciones generales celebradas el 9 de septiembre, 2007

PARTIDO	VOTOS VÁLIDOS	CUOTA (en quetzales)
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	926,236*	\$ 1,852,472.00
Patriota (PP)	771,813*	\$ 1,543,626.00
Gran Alianza Nacional (GANAN)	565,017*	\$ 1,130,034.00
Centro de Acción Social (CASA)	244,373*	\$ 488,746.00
Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	306,166**	\$ 612,332.00
Unión del Cambio Nacionalista (UCN)	128,109**	\$ 256,218.00
Encuentro por Guatemala (EG)	194,809**	\$389,618.00
Unionista (PU)	192,295**	\$384,590.00
Avanzada Nacional (PAN)	143,268**	\$286,536.00
URNG-MAIZ	112,249**	\$224,498.00
Unión Democrática (UD)	44,359**	\$88,718.00
Total a desembolsar		\$7,257,388.00

[FUENTE: Elaboración del DISOP/ASIES, de acuerdo con datos del TSE (11.09.07)]

\*Estimación hecha sobre la base de los votos obtenidos en la elección presidencial.

\*\*Estimación hecha sobre la base de los votos obtenidos en la elección de diputados por lista nacional.

En materia de fiscalización y regulación del financiamiento de los partidos, el TSE mostró cierta flexibilidad y una gran debilidad, debido, por un lado a la ausencia de mecanismos de sanción, dado que no se llevaron a cabo las reformas en el Código Penal que tipifican los delitos electorales y sus respectivas sanciones, y, por el otro, a su imposibilidad técnica para fiscalizar los partidos políticos. Lo anterior evidencia que el tema del financiamiento y fiscalización del gasto de campaña de los partidos políticos es un tema pendiente de mayores reformas, tanto en la normativa como en el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras del TSE: que la situación actual del financiamiento y fiscalización —aún con las reformas vigentes— resulta insuficiente

para promover un sistema más democrático y transparente.

El análisis post electoral del impacto de las reformas ha sido vital para abordar la necesidad de una segunda generación de reformas a la LEPP. La comunidad internacional, la opinión pública y la sociedad civil se han pronunciado a favor de una reforma integral. Estas demandas ya están siendo atendidas por dos actores claves que deben implicarse en este proceso: el Congreso de la República y el Tribunal Supremo Electoral. A tal efecto, se ha conformado una comisión mixta de diputados, en particular de la Comisión Específica de Asuntos Electorales y de magistrados del TSE, con el acompañamiento técnico-facilitador de



instituciones internacionales comprometidas con la democracia en el país.

A la fecha, se visualiza un proceso ordenado y de análisis, así como una buena disposición por parte de los partidos, con su representación en el Congreso, para presentar una nueva iniciativa encargada de reformar la LEPP. Sin embargo, existen algunos obstáculos, como el afán de protagonismo por parte de algunas figuras políticas y la reducción a ciertos temas por los medios de comunicación, lo cual puede llegar a desviar la atención de los asuntos estructurales que hace falta cambiar para lograr un sistema político más democrático, representativo y participativo. En este contexto, seguramente habrá temas en los que los partidos no querrán profundizar, ya que implicaría afectar el status quo que mantiene el sistema.

## REFORMAS PENDIENTES

El balance del impacto de las reformas a la LEPP pone de manifiesto que aún quedan pendientes una serie de reformas necesarias para el fortalecimiento institucional de los partidos políticos. Estas futuras transformaciones deben tener por objetivo enmarcar el desarrollo y los procesos de institucionalización partidaria de acuerdo a las funciones intrínsecas de los partidos: la representación y la intermediación. En tal sentido, las futuras reformas debieran ir enfocadas a los siguientes aspectos:

- El desarrollo ideológico-programático de los partidos políticos a través de un trabajo sostenido de formación partidaria con el objeto que el partido como tal amplíe, profundice y se apropie de su ideología y proyecto político y lo pueda transmitir a la ciudadanía.
- El aumento y el fortalecimiento de la organización partidaria, que debe convertirse en pilar del desarrollo institucional de los partidos políticos, ya que genera una activa vida partidaria y arraigo de sus bases y simpatizantes con el partido.
- El establecimiento de programas de formación, capacitación y participación a lo interno de los partidos, que generen vida partidaria, especialmente en los períodos no electorales.
- El aumento de la representatividad democrática al interno de los partidos a través de la realización de acciones concretas para promover una mayor participación e inclusión de mujeres, jóvenes e indígenas en sus cuadros dirigenciales y en sus listas de candidatos a puestos de elección popular, así como la promoción de procesos democráticos de selección y elección de autoridades internas y candidatos a cargos de elección popular.
- La ampliación del financiamiento público que disminuya las desigualdades entre los partidos políticos generadas por el financiamiento privado y facilite, también, la sostenibilidad de los partidos en tiempos no electorales, especificando el destino del mismo.

Por último, es fundamental contemplar, desde una perspectiva estratégica, los términos de una reforma integral y profunda, que vaya más allá de modificaciones puntuales o coyunturales, con el propósito de generar verdaderos impactos positivos sobre el sistema de partidos políticos y sobre su desarrollo institucional.

# SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA: LOS ESTAMOS CREANDO\*

■ *Valentín Gramajo*

En nuestra intervención, pretendemos seguir ahondando en el tema de las reformas a la ley electoral y de partidos políticos, pero con una pequeña diferenciación. Partimos de considerar que, realmente, no tenemos sistema de partidos políticos: creo que los estamos creando; y les voy a mencionar dos fechas que ayudarán a confirmar por qué afirmo esto.

Detengámonos, primero, en reflexionar en torno a lo sucedido desde 1985 hacia acá, momento a partir del cual contamos con nuestra nueva Constitución Política: han pasado veintitrés años. ¿Y entre los Acuerdos de Paz del 1996 y la Reforma Política de 2004?: pasaron ocho. Esto quiere decir que, la mitad de este tiempo, los partidos han permanecido atrincherados dentro de una guerra interna, lo cual no permitió que se fortalecieran.

Con posterioridad a la firma de la paz, un partido nuevo, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG) —que pasa de ser un ejército irregular a constituirse en partido político— repite, más o menos, las mismas costumbres de los partidos políticos que existían antes de esa fecha. Hacia el año 2002 —hace solo seis años—, comienzan a formarse otros más recientes: el Partido Patriota, el Partido de Conciliación Nacional (PCN), la

Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el Partido Unionista (PU), que son los que, digamos, hoy por hoy, están a la moda... y otros más jóvenes aún.

Existen 19 partidos políticos actualmente, y no logran estabilizarse. Van a pasar muchos más años para que eso suceda si no vamos actualizando la Ley Electoral, que, de alguna manera, renueve esas estructuras para ir las transformando conforme al avance político de la sociedad.

Como consecuencia de esta situación, en la Comisión de Asuntos Electorales se recibieron varias iniciativas de ley y todas tenían en común la petición de que se disminuyera el número de diputados. De hecho, se unificaron las reformas, se intentó aprovechar un espacio y un escenario —a partir de que iba a existir un congreso nuevo, que había un Tribunal Supremo Electoral nuevo— para poder trabajar en esas modificaciones, fortaleciendo también la Reforma Electoral, y facilitar, asimismo, las herramientas indispensables que permitan poder sancionar a los partidos políticos, de ser necesario.

Se trabajó sobre temas, no sobre artículos. Fueron cuatro los que se escogieron para ana-

\* Transcripción y edición a partir de intervención realizada por el autor en el Conversatorio A FONDO no. 9, “Partidos políticos: aciertos y retos del proceso de reforma”, efectuado por el Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO-Guatemala bajo el auspicio del Centro de Formación de la Cooperación Española, 2008.

lizar: el régimen de financiamiento de partidos políticos, la fiscalización del Tribunal Supremo Electoral a los partidos políticos, el sistema electoral, y, como cuarto y último, las sanciones.

Todo este temario permanece actualmente en estudio; en casi todos los aspectos existe ya un consenso, pero todo está en discusión todavía. Por eso es que no me voy a extender tanto, sino que mi reflexión podrá completarse en las respuestas a las preguntas que se hagan, donde pueda dar explicación más amplia a sus observaciones o cuestionamientos.

No obstante, desearía comunicarles que respecto al caso del Tribunal Supremo Electoral, estamos tratando de que disponga de más recursos para que puedan no tener un auditor, sino todo un departamento de auditoría, de control de partidos políticos; y que esté acompañado de la contraloría y otras instituciones fiscales, para poder supervisar los partidos políticos. Quedó también en la propuesta que todos los candidatos a la elección popular deben ofrecer constancia de no tener antecedentes dudosos antes de inscribirse. En torno a este tema específico tuvimos pláticas con el contralor.

Pero todo ese esfuerzo no lo está realizando únicamente la Comisión de Asuntos Electorales, sino que se creó una unidad con el Tribunal Supremo Electoral. Esta asociación de trabajo facilita, de alguna manera, la negociación con los partidos políticos y, también, nos facilita el ponernos de acuerdo con la Corte de Constitucionalidad a través del cabildeo. Sucedió lo contrario con los últimos procesos de reformas: los diputados entendían una cosa y los magistrados otra, y surgían conflictos.

En cuanto al sistema electoral, el número de diputados planteado —y creo que, finalmente, así había quedado en la colisión— iban a ser los 158: ése era un acuerdo que existía entre los partidos políticos. Posteriormente, un partido se manifestó en contra y los demás decidieron disminuir la cantidad. A la fecha es de 140 diputados: es el número que ha quedado.

Por otra parte, el techo de los partidos políticos se va a subir a dos dólares. Para evitar todos esos problemas que se han mencionado, estamos tratando de que las cosas sean más transparentes, y, en ese sentido, contamos con el Tribunal Supremo Electoral, para que nos vaya a supervisar.

Se ha tomado un acuerdo entre los partidos políticos referente a la agenda política: de que sea de tres dólares; pero tres dólares sobre empadronado. Esta había sido una cifra importante, que le daba a los partidos políticos más independencia sobre el dinero privado. Pero los mismos partidos opinaron que representaba mucho dinero, y se fijó en dos dólares.

También se cambió el plazo de convocatoria de los partidos políticos: de 30 a 80 días para hacer sus asambleas; y se aumentó el número de afiliados a los partidos al 0.4, lo cual arrojaba, más o menos, una cifra de 24,000 afiliados por partido.

El Tribunal Supremo Electoral se comprometió a la formación cívica electoral y a la capacitación de los partidos. O sea, que va a capacitar y va a dar formación a la población, pero, además, va a tener en formación a los cuadros que los partidos políticos requieran.

En cuanto al régimen de financiamiento, básicamente se han estado considerando dos elementos de la reforma de ley: uno el administrativo y otro el político. Cuando conformamos la comisión con el Tribunal Supremo Electoral, tratamos de que ellos no intervinieran en los temas políticos, para que no fueran a sufrir el desgaste innecesario que los partidos estaban teniendo.

Los temas que han sido el techo, la deuda y el número de diputados.

Ésa es la fase en la que nos encontramos, también ha habido solicitudes en torno a la capacitación de género y sobre la coyuntura. A los jóvenes se les instruyó, además, para que participen en las corporaciones municipales.

Específicamente, respecto al tema de género, lo que se acordó fue que no se podía obligar a los partidos a modificar sus estrategias. Y que lo que debía quedar determinado en la ley fuera que los partidos interesados en incluir el tema en sus estatutos, así lo hicieran. Pareciera que esto no implicara un avance,

pero es un progreso significativo, en tanto se está considerando un sector que representa una oferta electoral: eso va a provocar que los partidos políticos lleguen a introducir en sus estatutos ese tema.

Para finalizar, quisiera contarles que, de alguna manera, me gané la enemistad de las señoras. Llegaron a decir que yo era enemigo de las reformas y del género. Y no es así, lo que sucede es que, como presidente de la comisión, no decido: son la mayoría de los miembros de la comisión los que determinan qué temas se llevan y que temas no se tocan; ellos son los que van a resolver qué pasa y qué no. Esa es la situación, aunque comprendo que, de momento, el que recibe toda la arremetida soy yo, como más visible, y tengo que asumir esa responsabilidad.

Yo me limitaría a abordar solo estos aspectos referidos a las reformas, porque, verdaderamente, todo está pendiente, todo está por aprobarse, todo está aún en discusión. Espero que la semana entrante tengamos ya, definitivamente, los resultados finales.

# TENDENCIAS DE LA REFORMA GENERAL LATINOAMERICANA: CÓMO INTERLOCUTA CON LA REFORMA ELECTORAL EN GUATEMALA\*

■ Eduardo Núñez

Tal vez resulte necesario hacer dos comentarios introductorios. El primero, decir que las reformas electorales en América Latina han sido, fundamentalmente, una herramienta de adaptación de los sistemas electorales y de partidos políticos a la forma en que la democracia electoral ha evolucionado en los distintos países. Esto es una verdad de Perogrullo, pero es importante recordarla.

En general, todos los marcos constitucionales y legales que emergen a la democracia, son marcos que tienen determinadas restricciones o restricciones importantes. Restricciones que, fundamentalmente, son herencia de los temores —bueno, más bien son resultado de los temores— heredados por los actores democráticos de las prácticas fraudulentas en los periodos autoritarios. Entonces, en efecto, es una negociación donde los regímenes empiezan a funcionar, pero mayormente enfocados en una preocupación: quieren hacer bien las elecciones. Y ha existido muy poca preocupación sobre si en esas elecciones se iba a contar con competidores, valga la redundancia, altamente “competitivos”, o con reglas del juego que hubieran evolucionado. En general, nos encontramos con que son marcos rígidos y en muchos casos limitados.

Desde muy temprano, la reforma electoral ha sido utilizada como un mecanismo de modernización de los marcos normativos, incluso, a veces, de los marcos constitucionales, buscando avanzar con las demandas más crecientes de democratización que resultaban, antes, inherentes al comportamiento de la sociedad. No obstante, digamos, ese carácter modernizador que resulta inseparable del concepto de la reforma electoral no es tal: cuando uno revisa los estados de la reforma siempre termina diciendo: “bueno, pero los cambios siempre son muy modestos”; no termina de darse el paso.

Hay que recordar —y aquí viene el segundo comentario introductorio— que cualquier proceso de reforma político-electoral actúa sobre la manera en que están estructuradas las relaciones de poder. Implica introducir determinadas modificaciones en las relaciones de poder; y, por supuesto, eso no es sencillo, eso no es fácil. Además, los partidos políticos son los únicos actores que tienen que discutir su reforma en el escenario de la opinión pública y verse sancionados por la opinión pública. Entonces, eso hace particularmente complejos los procesos de reforma electoral.

\* Transcripción y edición a partir de intervención realizada por el autor en el Conversatorio *A FONDO no. 9*, “Partidos políticos: aciertos y retos del proceso de reforma”, efectuado por el Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO-Guatemala bajo el auspicio del Centro de Formación de la Cooperación Española, 2008.

Sin embargo, uno sí puede encontrar —y aquí entramos en materia— algunas tendencias de reformas electorales. Por ejemplo, durante los últimos 15 años la reforma electoral latinoamericana ha apostado, primordialmente, por tres grandes vías, por tres grandes propósitos. El primero es una búsqueda permanente de equidad, en los términos de la participación política: equidad a nivel de la ciudadanía, de la participación ciudadana; pero equidad, también, respecto a la naturaleza de la competencia político electoral entre las organizaciones políticas. Es decir, se apunta a la competitividad de los sistemas electorales y de los sistemas de partidos.

Un segundo propósito, que, asimismo, es recurrente, es el de aumentar los niveles de transparencia de los regímenes políticos en general y de los sistemas partidarios en lo específico. Esto no es un tema menor, porque toda la cultura de la política —no solo en América Latina sino a nivel mundial— es históricamente una cultura sustentada en la opacidad. O sea, se entendía que el ejercicio de la política era una cosa de los políticos, que no necesariamente iba a estar sometido a escrutinio de la sociedad, y el escrutinio social se refería, en lo fundamental, al derecho a votar: si te gustaba lo que el político o el partido había hecho, lo refrendabas en las urnas; y si no, pues no lo refrendabas y votabas por otro. Pero el único mecanismo de sanción social o de sanción ciudadana al ejercicio de la política, era la votación.

Sin embargo, resulta cada vez más claro que eso no es una solución suficiente frente a los procesos de maduración de la ciudadanía en América Latina, donde hay una demanda de transparencia, no solo respecto a la cuestión financiera sino a la forma en que se toman

las decisiones y en que funcionan los partidos políticos.

Y el tercer gran propósito u objetivo en los procesos de reforma ha apuntado, principalmente, al tema de la certeza jurídica. No es ajeno a la realidad latinoamericana el hecho de que el partido o los grupos que están en el poder pongan o traten de variar las reglas del juego para fortalecer su permanencia. Ese juego de suma a cero según el cual yo que estoy en el poder varío las normas para continuar allí, ha demostrado, históricamente, que siempre termina tornándose contra aquel que las hizo cambiar. Entonces, ha habido una especie de consenso en el sentido de entender que es mejor ciertas reglas equitativas, que estar alterando la normativa en función de los intereses o cúpulas de los grupos empoderados.

Estos tres grandes propósitos —la búsqueda de la competitividad, la búsqueda de la transparencia y la búsqueda de la certeza en las reglas del juego, bajo los cuales funciona el sistema electoral y el sistema de partidos— son como los grandes nichos orientadores o tendencias orientadoras de la reforma electoral en América Latina.

Estos tres grandes propósitos han sido abordados por algunas vías, siguiendo algunas tendencias de reforma. Quisiera empezar a aproximar el análisis a la situación guatemalteca. Una de las principales tendencias mediante las cuales se ha buscado el acercamiento a estos grandes propósitos mencionados, es la búsqueda de lo que podríamos denominar “una mejor distribución territorial de la representación política”; o sea: existe una preocupación manifiesta en torno a cómo la representación —entiéndase: el sistema electoral, pero también el sistema de parti-

dos— alcanza una mejor implementación en el territorio y refleja, de una manera razonablemente buena, la forma en que está estructurada la sociedad.

Tal búsqueda por mejorar la calidad de la representación en términos del territorio posee, al menos, tres grandes líneas de desarrollo en América Latina: una mejor implantación del sistema de organización de las elecciones, o sea, de los organismos electorales y procedimientos electorales; una mejor forma de implantación territorial del sistema de partidos; y una mejor forma de distribución territorial del sistema mediante el cual se eligen los representantes —los diputados fundamentalmente.

Cuando analizamos la reforma electoral en Guatemala a la luz de este gran nicho, encontramos que la reforma del 2004 tocó básicamente una de estas dimensiones, que fue la mejor implantación o ubicación territorial de la organización de las elecciones. Y ¿cómo se hizo?: por la vía de la descentralización de las juntas receptoras de votos y la decisión administrativa derivada de ella, que fue la creación de las circunscripciones electorales municipales. Ahí se avanzó en materia de la reforma.

Sin embargo, en los otros dos ámbitos, la reforma fue básicamente omisa; es decir, no se trabajó el tema del sistema electoral. Pero, en cuanto a la implementación territorial del sistema de partidos —no obstante que se hacen más numerosos los afiliados y se aumenta la forma en que se integran los comités departamentales y municipales de los partidos—, no significó un cambio en el número mismo de los lugares dentro del territorio en que tienen que tener organización legal.

Referido, pues, a la preocupación por la representación —la mejor representación territorial—, la reforma está en camino. O sea, se avanzó en materia de organización, pero todavía hay agenda pendiente en debate sobre la calidad de la representación, vía sistema electoral y vía sistema de partidos.

Una segunda ruta de la reforma tiene que ver con la búsqueda de estabilidad e institucionalidad en el sistema partidario. Y este no es un tema menor para Guatemala. Creo que se han creado 64 partidos políticos desde 1985 hasta la fecha; 36 de ellos han competido en una elección y han desaparecido. Y, de los 19 partidos existentes, solo hay 3 que tienen más de diez años de fundados y el resto fueron creados en los últimos seis o siete años. Más de las dos terceras partes del congreso pertenece a partidos que solo han participado en las últimas dos elecciones. Entonces, eso es indicativo de inestabilidad: una gran inestabilidad en el sistema partidario de Guatemala.

Pero es que eso no es un patrimonio de Guatemala: existen otros países que enfrentan condiciones similares y se ha producido una recurrente discusión sobre cómo introducir, en algún momento, incentivos para que el sistema se estabilice. ¿Cuáles han sido, por excelencia, los incentivos? Bueno, en primer lugar, un afinamiento adecuado de las reglas de creación y subsistencia de los partidos, es decir, que haya reglas ciertas, requisitos legales para que los partidos políticos existan y puedan competir. Pero, sin lugar a dudas, el más importante y el más decisivo de los elementos para producir esta habilidad, son las reformas a los regímenes de financiamiento.

¿Qué se ha hecho en Guatemala? Se avanzó en la reforma del 2004 en materia de recreación de los partidos de manera sensitiva; quedó pendiente afinar el tema de cancelación de los partidos, que fue donde la reforma quedó un poquito coja. Y, en materia de financiamiento, se avanza sustantivamente en cuanto al financiamiento público y el control al financiamiento privado.

Por supuesto, cualquier reforma electoral que apunte a la estabilidad del sistema partidario en materia de financiamiento, pasa por establecer financiamiento público y controlar financiamiento privado. Es excepcional el financiamiento privado; tal vez la única excepción es ARENA en EL Salvador, y los dos partidos de la derecha chilena, Renovación Nacional y la UDE, que son los únicos casos donde los sectores privados han apostado por crear instituciones partidarias permanentes. En términos generales, el financiamiento privado apuesta por la campaña electoral, y apuesta en función de las preferencias electorales. Los que son más factibles electoralmente de ganar, reciben dinero; y los que no, evidentemente, no lo reciben.

¿Qué es lo que encontramos entonces?: que una manera de estabilizar sistemas y crear instituciones políticas permanentes es aumentar el financiamiento público y reducir la dependencia de los partidos del financiamiento privado. Esto se hace por diferentes vías: la entrega de dinero en efectivo a los partidos para que estos puedan funcionar como instituciones permanentes; y, por otro lado, la reducción de la necesidad de plata privada de parte de los partidos. En lo primero, se avanzó sustantivamente en ocasión de la reforma electoral del 2004, al prácticamente elevarse,

en un doscientos y pico por ciento el financiamiento público, al punto que todos los partidos reciben en estos cuatro años más financiamiento de lo que todos los partidos lo han hecho desde 1985 hasta el 2007. Imagínense ustedes el volumen, lo que significó ese aumento del financiamiento.

Además, la forma de pago en cuatro tractos anuales apuesta por el financiamiento institucional de los partidos y no por el financiamiento de la campaña electoral, cosa que también es positiva, porque hay una demanda establecida en todas nuestras sociedades de que los partidos sean instituciones permanentes, con presencia permanente, con existencia permanente. Entonces, hay que entender que apostar o aspirar a un sistema de esa naturaleza requiere inversión, y esa inversión normalmente tiene que ser con fondos del Estado; entiéndase, con los impuestos que pagan cada uno de ustedes.

La otra vía, que es la del recorte de la necesidad de dinero privado por parte de los partidos: se hace por la vía de los topes al gasto electoral y los topes a las contribuciones privadas. Ya se ha discutido en torno a la poca efectividad de la reforma en materia de los topes al gasto, por un tema de formulación a la norma, en el sentido de establecer un tope general para una elección que tiene cuatro o cinco elecciones dentro de sí misma. Sin embargo, lo que encontramos acá es que, en términos generales, la reforma no resuelve la necesidad de plata de los partidos para las campañas. Y volvemos a la exposición anterior: al aumentarse el financiamiento público —pero pagarse en cuatro tractos anuales—, el financiamiento que reciben los partidos financia la vida institucional; pero cuando todos los



partidos guatemaltecos lleguen a la elección del 2011 no van a tener plata para competir en las elecciones. Viene nuevamente el ciclo de recaudación de fondos privados para ser competitivo en el proceso electoral.

Por lo tanto, la reforma avanzó en el fortalecimiento del financiamiento para la vida institucional, pero no resolvió el tema de la necesidad de dinero del partido para la competencia electoral. Y si hay un espacio, un elemento, según el cual se puede medir la competitividad de un sistema partidario, es el concerniente a las condiciones objetivas con que competir en las elecciones. Y habría que decir que ahí la reforma todavía es omisa. No avanzamos en esa dirección. Aun cuando se progresara en el financiamiento público ahora, la forma de pago no resuelve la necesidad de financiamiento electoral para los partidos políticos.

Una tercera gran ruta de la reforma latinoamericana es la que tiene que ver con la demanda de transparencia y con el tema de la entrega de cuentas de los partidos. Aquí, fundamentalmente, la reforma del 2004 avanzó por dos vías: estableció por primera vez en la historia guatemalteca un mandato de fiscalización, para que el Tribunal Supremo Electoral tuviera capacidad de acceder y controlar las cuentas de los partidos —eso es un paso sustantivo y hay que reconocerlo en toda su magnitud—; y creó algunos topes a las instituciones privadas, en especial lo referente al monto y a la obligatoriedad de que se reporten los contribuyentes. Esta segunda parte de la reforma fue también inefectiva, porque el monto de las contribuciones quedó muy alto: hasta un 10 % del presupuesto electoral —para 43 millones que fue el presupuesto, el tope del gasto de la última elección, signi-

fica que un solo contribuyente podría aportar 4.3 millones de quetzales. Es una contribución muy generosa, tanto en Guatemala, como en Argentina, como en Chile o en México; en cualquier país está por encima del promedio de lo que son los topes a las contribuciones privadas captura de los partidos en contribución de contribuyentes específicos.

En el tópico de la identificación de los contribuyentes también hay una debilidad, pero no es atribuible a la ley electoral, sino al régimen de sociedades anónimas guatemaltecas: como aquí las sociedades anónimas son al portador, cuando una sociedad le entrega dinero al partido, usted, al final de cuentas, no sabe quién está dando plata a los partidos. Ahí la reforma también fue débil, aunque, sin duda, son mayores los avances que los pendientes en esta materia.

¿Qué es, tal vez, lo que falta en términos críticos?: las sanciones. Una ley que establezca un mandato de fiscalización, pero que no tiene sanciones para aquel que no cumpla, es como el mordisco de un bebe: aprieta, pero no duele. Es decir, necesitamos ponerle dientes a la ley, y para ponerles dientes a la ley se requiere un régimen de sanciones y delitos electorales. Hay que reconocer que ya la comisión de asuntos electorales ha progresado sustantivamente, tanto en pos de un régimen de sanciones administrativas a nivel electoral, como de un régimen de sanciones en el código penal. Me parece que ahí hay una decisión política concertada de los partidos de mejorar los grados de transparencia del sistema.

Una cuarta ruta es el debate sobre la inclusión. Por supuesto, una mejor representación requiere una mejor inclusión. Y ésta contempla dos ángulos: la inclusión del territorio y

la inclusión de la población. La inclusión del territorio es, evidentemente, una agenda pendiente en Guatemala, dado que sigue existiendo un nivel de exigencia modesto. Los partidos políticos tienen que tener representación propia del 10 % del total de municipios. Es una proporción bastante baja frente a lo que representa la diversidad territorial característica del país.

En materia de población, se mejora al aumentarse el número de afiliados, pero no se resuelve el tema del acceso de determinados sectores con problemas de representación política o de aspiración a cargos. La situación de acceso de los mecanismos de acción afirmativa, ha sido valorado en Guatemala, predominantemente, como muestra de subvaloración hacia aquellos que van a recibir, o que se van a ver favorecidos con las cuotas. Eso es un debate que hemos tenido con las señoras diputadas en el Congreso, quienes se oponen: dicen que ellas no lo necesitan, porque tienen capacidades iguales o superiores a los varones. Eso es absolutamente cierto, pero los mecanismos de acción afirmativa no tienen nada que ver con la capacidad de las personas; tienen que ver con las condiciones de participación. Y yo siempre pongo un ejemplo que es muy gráfico: si se hace una maratón en la que pueden participar varones y mujeres, hoy por hoy, la mujer empieza un kilómetro atrás que lo varones. Las cuotas no buscan ponerle brazos biónicos o piernas biónicas a las mujeres, sino que mejoran su capacidad como la de cualquier otro actor: se busca que salgan del mismo lugar. Entonces, la lógica de la zona afirmativa no es una lógica en función de capacidades humanas, es una lógica en función de condiciones de participación. Y ahí me parece que el debate tiene que retomarse, para que Guatemala en el momento histórico

en que considere pertinente estimule la participación de aquellos que hoy se sienten menos representados y, definitivamente, acceden menos a cargos políticos.

El siguiente paso es el de la democratización, y el tema es también delicado. Hay una demanda de que los partidos se democratizen, y cuando uno dice “democratización” dice: “sí; acceso de personas o grupos, cuotas”... ya eso lo hablamos.

El tema siguiente es “democraticemos la forma en que se eligen los cargos”. Y aquí el asunto se torna candente: ¿cómo democratizamos dentro de los partidos y cómo democratizamos el acceso, la posibilidad, de que los ciudadanos escojan quién quieren que los represente? El primer tema remite a primarias, que es un tema difundido en América Latina, se utiliza en al menos la mitad de los países. Solo en dos países está establecido el mandato en la ley: Uruguay y Honduras, donde es obligatorio realizar primarias y se hacen simultáneamente organizadas por los tribunales electorales.

En los otros países, hacerlo es opcional: algunos partidos las realizan, en su carácter individual, como, por ejemplo, los tres mayoritarios dominicanos, los dos mayoritarios de Costa Rica. Podemos encontrar varios que tienen una larga tradición de hacer las primarias. En principio, forma y fondo, son una manera más democrática de empezar y elegir cambios. El asunto es que eso presume que existan instituciones partidarias sólidas.

Cuando no hay instituciones partidarias sólidas, las primarias rompen los partidos, erosionan los partidos. Incluso, partidos históricamente fuertes en América Latina han

sufrido severos problemas de desgaste como resultado de las competencias internas por la vía de elecciones primarias. Con esto lo que quiero decir es que hablar de primarias en Guatemala —si se me permite ser absolutamente franco— es un suicidio partidario. Y la experiencia completa de las primarias que se han hecho en dos partidos en Guatemala —Democracia Cristiana a fines de los años ochenta, y el PAN, previo a las elecciones que ganó, finalmente, el presidente Berger— lo demostró. Los partidos tienen tan débil pegamento interno, que someterlos a una competencia por la vía primaria los quiebra. Entonces, si un problema del sistema partidario es su débil institucionalidad y su fragmentación, no pongamos instrumentos en la ley que —por muy democráticos que sean por origen y contenido— vayan a tener efectos perversos sobre el funcionamiento del sistema partidario.

El sexto elemento y último es el que tiene que ver con el tema de la competitividad electoral, que pasa, evidentemente, por el tema de financiamiento, al cual me voy a referir otra vez. Pero hay una segunda variable, que tiene que ver con el acceso a medios: bien se sabe que, si ha ocurrido una transformación profunda en el ejercicio de la política a nivel mundial, es que se cambió el escenario de la política. Hace cincuenta años el escenario de la política era la comunidad y era el mitin. Hoy el escenario de la política son los medios de comunicación. Hace cincuenta años el gran instrumento de la política era el verbo, la palabra, el discurso —por eso aquellos discursos kilométricos de los grandes políticos latinoamericanos. Hoy, el nuevo instrumento es la imagen más que la idea, la imagen más que la palabra, el eslogan más que el discurso.

Ésa es una profunda transformación en la lógica de la política, y esto queda bien claro al observar qué sucede en Norteamérica, que ahora está de moda, y también se hace presente en Guatemala y el resto de América Latina. El tema del acceso a los medios se vuelve capital, se vuelve prioritario, se vuelve central para la competitividad del sistema. Y esto hay que tenerlo en cuenta en la reforma electoral latinoamericana, en particular el tema de las franjas de acceso igualitaria a los medios: que existe en Chile, en Brasil, recientemente en México; que existe también en Panamá, y que apunta a que todos los partidos tengan un piso de acceso a medios, ya sea por la vía de que se les done el tiempo a los medios —cuando es una condición estatal—, o por la vía de que el Tribunal Electoral compre tiempo a los medios y lo distribuya. Esto es básico, especialmente en una sociedad como la guatemalteca, donde el medio más influyente en la estructuración de las preferencias electorales —que es la televisión—, es un monopolio, y es un monopolio poder de un actor extranjero. De manera que no es un tema menor, el asunto de los medios de comunicación.

Podría citar más elementos; pero me parece suficiente el análisis de estas tendencias. Yo cerraría entonces esta intervención con tres reflexiones, ideas muy puntuales, referentes a los límites de la reforma electoral. Hay que recordar que las leyes no cambian realidades. Entonces, por favor, no esperemos que una reforma de ley electoral, de pronto, vaya a constituir un sistema partidario institucionalizado, democrático, transparente, porque no va a ser así. Las leyes no cambian realidades, las leyes colocan incentivos o elementos disuasivos, depresivos a veces, controles fuertes, para que cambien los comportamientos

políticos. Pero las realidades las cambian los seres humanos, los liderazgos, y eso es importante entenderlo porque luego no podemos esperar que una buena norma necesariamente conlleve una buena práctica política, si no viene acompañada de los actores políticos adecuados. Así, pongámosle una luz amarilla, intermitente, en el sentido de no asignarle a la ley un peso que no tiene, o de no esperar que una norma electoral tenga efectos más allá de lo que puede producir una pauta en cualquier ámbito de la realidad.

La segunda referencia conclusiva es que dado que la reforma electoral transforma o intenta introducir variaciones en las relaciones de poder, normalmente los resultados tienden a ser modestos. Si ustedes revisan la historia latinoamericana, se van a encontrar con que, posiblemente, hay dos casos de reformas integrales. Por ejemplo: la última la ley de partidos políticos producida en el Perú —si mi memoria no me falla, a fines del 2004 ó 2005—, que fue una reforma por consenso total en los partidos y votada por unanimidad en el congreso... eso fue inédito, eso casi nunca ocurre y no podemos esperar a que suceda.

Normalmente, se afirma que la reforma electoral es una reforma centrada en la viabilidad política más que en cualquier otra cosa; y hay que verla en un sentido histórico. El 2004 significó un avance; veamos qué tenemos que apuntalar en 2008. Y no abandonar la perspectiva de que esa reforma va a ser secuencial, de manera que tiene que ser, básicamente, estratégica. No va a ser la reforma que todos queremos, pero si va a ser la reforma que sea posible. Entonces, me parece que el sentido de la pertinencia y de la oportunidad política es fundamental, en especial cuando desde la sociedad civil, desde los medios de

comunicación, desde la academia, trabajamos por expectativas; y, a veces, se nos olvida que, en el ejercicio de la política, lo que pesa son las realidades.

Y la última reflexión, importante en esta lógica secuencial de que hablábamos: hay que tratar de crear mecanismos para que se institucionalicen procesos de revisión cíclica. Y con relación a esto los panameños crearon una idea realmente estupenda: ellos tienen por mandato, en el código electoral panameño, una figura que se llama Consejo de Partidos Políticos. Pasada cada elección, con el Tribunal Supremo Electoral y con los partidos políticos, se constituye en una comisión, que empieza evaluando lo sucedido desde el punto de vista político, técnico, normativo, extrayendo lecciones y proponiendo proyectos de reforma, que luego van al congreso. Hasta el momento, por encima del 85 % de todas las propuestas de esa comisión han sido aprobadas en la asamblea nacional panameña. Eso posiblemente explique el porqué el panameño es uno de los sistemas de partidos electorales que más evolución han tenido en los últimos años.

Me parece que hay que aprender de esas cosas buenas. Y sería estupendo que esta experiencia que ha liderado el diputado Valentín Gramajo, quien nos acompaña, de construir un espacio compartido en la comisión mixta con el tribunal, sea, no solo una decisión personal o una visión política personal, sino que responda a una dinámica institucional y quede definitivamente establecida. Pasa cada elección, nos sentamos, evaluamos, extraemos lecciones y proponemos reformas. Yo creo que, continuando en esa dirección, Guatemala podría estar en diez o doce años a la vanguardia de las reformas electorales que se producen en nuestro continente.



## DE LOS AUTORES...

### LIGIA IXMUCANÉ BLANCO

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Rafael Landívar en Guatemala. Obtuvo la maestría en la misma disciplina, con especialización en Parlamento y Relaciones Institucionales por la Universidad Pantheon-Assas Paris II. Realizó un posgrado en Estudios de Género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica Guatemala. Actualmente, es consultora del Programa para el Fortalecimiento Democrático del Sistema Político del PNUD y consultora externa de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Asimismo, es catedrática del curso de Ciencia Política y Sistemas Políticos Comparados de la Universidad Rafael Landívar. Ha trabajado como investigadora en FLACSO y ASIES en proyectos de investigación sobre la democracia y la paz en Guatemala y sobre los partidos políticos y los sistemas electorales.

### FRANCISCO CABRERA

Licenciado en Ciencias de la Educación con mención en Historia, por la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN). Estudia también la licenciatura en Innovaciones Educativas por la Universidad La Salle de Costa Rica (en proceso de tesis). Ha hecho estudios de Psicología Educativa en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y de Historia en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Es columnista de *El Periódico*, educador popular e investigador en materia de política educativa, pedagogía e incidencia política. Es coordinador del Programa de Reforma Educativa y Educación para Todos y Todas y para Centro América del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

### VALENTÍN GRAMAJO

Diputado del Partido Patriota, del cual es miembro fundador. Se desempeñó como presidente de la Comisión de Asuntos Electorales.

## LAURA HURTADO

Socióloga. Después de la firma de la paz en Guatemala, fue asesora de la población desarraigada por el conflicto armado en el proceso para su reasentamiento definitivo (1996). Durante más de diez años ha dado seguimiento práctico y analítico a la conflictividad agraria en el país. Inició los estudios sobre las comunidades asentadas dentro de las áreas protegidas e impulsó el proceso de formulación de la Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas. Ha realizado investigación y elaborado manuales y materiales de formación popular sobre temáticas relativas a la cuestión agraria, la gestión del territorio y el desarrollo rural. Es co-autora de *Desarraigados, ¿hasta cuándo?* Tiene en proceso editorial “Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la Globalización”, tesis doctoral realizada en Alta Verapaz, Sayaxché (Petén) y El Estor (Izabal), área central del territorio q’eqchi’.

## MILDRED LÓPEZ

Economista de la USAC, con estudios de maestría en Desarrollo y Descentralización por la UVG; en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar. Es miembro del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO, investigadora de AVANCSO y actual coordinadora del Equipo de Estudios Agrarios del Área de Estudios sobre el Campesinado de AVANCSO. Ha participado en diferentes foros y seminarios nacionales e internacionales como ponente y publicado artículos sobre la temática agraria y de desarrollo rural.

## MARIO LÓPEZ

Estudió licenciatura en Filosofía en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador, y obtuvo la maestría en Educación por la Universidad Rafael Landívar (URL), Guatemala. Ha colaborado con comunidades campesinas e indígenas en Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, y desempeñado diversos cargos académicos y de investigación en la UCA y la URL. Actualmente, es investigador de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), en el Área de Estudios del Campesinado. Su investigación actual versa sobre la conflictividad agraria en Livingston, particularmente de las comunidades q’eqchi’s establecidas en las áreas protegidas.

## OSCAR HUGO LÓPEZ

Licenciado en Pedagogía y Ciencias de la Educación por la Universidad San Carlos de Guatemala. Ha realizado postgrado en Educación Ambiental y doctorado en Educación, por la Universidad de La Salle. Actualmente, es director de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

## FLORIDALMA MEZA

Licenciada en Ciencias Políticas con especialización en Sociología Política, y licenciada en Trabajo Social. Maestra en Docencia e Investigación. Fue viceministra técnica de Educación de Guatemala, en el periodo 2004-2007; consultora y asociada de ASIES, a cargo de la Coordinación del Equipo Técnico de la Gran Campaña Nacional por la Educación; coordinadora del equipo que formuló la actual Ley Nacional de Alfabetización; y miembro de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa que elaboró el Diseño de Reforma Educativa, como delegada de la parte gubernamental.

## EDUARDO NÚÑEZ

Politólogo de la Universidad de Costa Rica. Durante ocho años ejerció como director de Proyectos de Asistencia Técnica Electoral para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), cumpliendo funciones de coordinador de Programas sobre Gobernabilidad y Derecho a la Participación Política durante los últimos dos años de su vinculación con esa institución. Del año 2002 al 2006, tuvo a su cargo la Coordinación General del Programa Valores Democráticos y Gerencia Política, y del Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad del Congreso de la República, iniciativas de la Organización de los Estados Americanos en Guatemala. En estos momentos se desempeña como director residente del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales con sede en Guatemala.

## VIRGILIO REYES

Antropólogo social. Profesor de FLACSO-Guatemala. Candidato a doctor en Sociología Rural por la Universidad de Wageningen, Holanda. Master en Antropología Social por Universidad de San Carlos-Universidad de Oslo, Noruega. Mérito obtenido: *Cun Laudem*. Es coordinador académico de docencia y coordinador de Área de Población, Ambiente y Desarrollo Rural de FLACSO-Guatemala. Es profesor de Etnografía y Antropología en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Entre sus publicaciones: *Para los hijos de la comunidad: Economía y poder en la conservación del bosque comunal de la parcialidad Chipuc, Municipio de Totonicapán* y *Poder local y bosques comunales. Estudio de caso: Totonicapán*.





## DE LOS MODERADORES...

### SANTIAGO BASTOS

Doctor en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Occidente) en Guadalajara México, centro del cual es profesor-investigador. Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala). Desde 1988, es investigador asociado del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA). Entre sus publicaciones: *Relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000* y *Entre el mecapanal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya de Guatemala*, en coautoría con Manuela Camus.

### FLORENCIO MONTÚFAR

Licenciado en Sociología por Universidad de San Carlos de Guatemala. Colegiado 1258 en el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. Es coordinador del Área de Estudios sobre Educación FLACSO Guatemala. Entre sus investigaciones: *La organización y participación estudiantil*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala, 2008 (coordinador); *La situación de las Ciencias Sociales en la universidad pública guatemalteca*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala, 2006 (investigador).

### PAOLA ORTIZ LOAIZA

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Colegio de México, México, D. F.; técnico en Comercio Internacional por la Universidad Rafael Landívar, Guatemala; Diplomada en Estudios Estratégicos. Investigadora principal y coordinadora del Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO, Guatemala y catedrática universitaria. Entre los temas de sus diversas publicaciones: el funcionamiento del sistema político y electoral guatemalteco, el desempeño de los partidos políticos, la participación electoral, el Tribunal Supremo Electoral, las instituciones políticas, la participación política y el voto de las mujeres en Centroamérica.



## DE LAS IMÁGENES...

### CENTRO DE INVESTIGACIONES REGIONALES DE MESOAMÉRICA (CIRMA)

El Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA) es una fundación con más de treinta años, dedicada a rescatar y preservar la memoria histórica nacional. Promueve la investigación y formación de líderes en el campo de las Ciencias Sociales, aportando para la generación de pensamiento crítico y la práctica del diálogo fundamentado y constructivo.

A través de sus acervos y del abordaje de temas relevantes, CIRMA ha generado los espacios necesarios para el trabajo de la comunidad académica internacional, el intercambio de ideas, la reflexión y discusión sobre las ciencias sociales y en particular, una mejor comprensión de la historia, la cultura y la realidad regional.

Su Biblioteca cuenta con más de 70,000 libros con contenidos bibliográficos de enorme riqueza. La Fototeca representa el esfuerzo más importante para rescatar la memoria visual de Guatemala. Retrata los diferentes grupos étnicos, sociales y políticos desde 1850 a la fecha, posee más de un millón de imágenes. El Archivo Histórico alberga 42 colecciones integradas por unos 7 millones de documentos.

### ENFANTS DU MONDE (EDM)

Es una organización no gubernamental suiza sin fines de lucro que fue fundada en 1968, con sede en Ginebra. Su misión consiste en ayudar a niños desfavorecidos a través de proyectos de desarrollo en materia de educación y salud. La calidad y la transparencia de sus intervenciones están reconocidas por el sello de calidad suizo ZEWO, desde hace más de veinte años.

### CARLOS SEBASTIÁN

Fotógrafo guatemalteco. Durante años ha trabajado para el diario *Prensa Libre*. Obtuvo el segundo lugar, en la categoría de Foto-reportaje, en la celebración del Día Mundial de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2001). Entre las exposiciones colectivas en que ha participado, el *Festival Cultural Manifestarte* (2007). En su obra ha primado el acercamiento a la vida cotidiana de las comunidades guatemaltecas, en especial ixiles y q'eqchi's.

Carmen Díez Orejas  
Embajadora

Christian Celdrán  
Consejero Cultural

Centro de Formación de la Cooperación Española, Antigua  
Guatemala

Mercedes Flórez  
Directora

Míriam Legarreta  
Mariana Cabrera  
Sindy Cuellar  
María José Salazar Meza  
Biblioce

Rebeca Lozar  
Cristina Rodríguez  
Espacioce

Mariola Álvarez  
Comunicación y Prensa

© de esta edición  
Centro de Formación de la Cooperación Española en  
Antigua Guatemala  
6ª avda. norte entre 3ª y 4ª calle, Antigua Guatemala  
Tel: (502) 7832-1276/1268  
Fax: (502) 78321280  
www.aecid-cf.org.gt

© participantes sobre sus textos  
© fotógrafos sobre sus imágenes  
ISBN 9 789992 294048



Coordinación y Cuidado de la edición  
Valia Garzón Díaz

Edición  
Mayra Beatriz Martínez

Diseño y Diagramación  
Ximena Chaperó

Consultores de Arte, S.A  
Septiembre, 2009

Esta publicación es un proyecto editorial del Centro de Formación de Cooperación Española en Antigua, Guatemala, entidad que asume todos los gastos de edición, publicación y distribución. Se enmarca dentro de la Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y, por ello, es absolutamente gratuita. Queda, por lo tanto, prohibida su venta. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio o procedimiento, siempre y cuando se cite la fuente y los titulares del copyright.



# LECTURA FONDO



vive la lectura

[www.aecid.es](http://www.aecid.es)