



REVISTA

Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

¿Habrá Modernización del Estado?



La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital (desde el año 2012), no lucrativa, del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC), con periodicidad bimestral, anteriormente fue quincenal. Contiene temas y procesos sociales de actualidad, promueve enfoques plurales e interdisciplinarios y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y la propuesta responsable.

Los manuscritos son sometidos a procesos de revisión y arbitraje por pares ciegos dobles externos, quienes conforman el comité científico editorial, de revisión y arbitraje. Esto garantiza al lector y autores un alto nivel y rigor académico.

Se adhiere al Código de conducta del Comité de Ética para Publicaciones COPE. En la fase de revisión e identificación de plagio, se utiliza la herramienta iThenticate, aceptando un porcentaje máximo de 25%. Se verifica que los párrafos estén debidamente citados con el modelo American Psychological Association-APA. Los mismos son evaluados de acuerdo a las directrices editoriales aprobadas por el consejo editorial. Los manuscritos se rigen de acuerdo a normas internacionales sobre protección a los derechos de autor, con criterios específicos de la licencia Creative Commons 4.0.



El texto está protegido por una licencia [CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

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

Revista Análisis de la Realidad Nacional



Autoridades de la Universidad de San Carlos

Rector

M.A. Walter Ramiro Mazariegos Biolis

Secretario General

Lic. Luis Fernando Cordón Lucero

Director Ipnusac

Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

Consejo Editorial

Director

Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

Coordinador Editorial

Lic. Angel Alonzo

Administración de la plataforma digital

Jacqueline Rodríguez

Equipo técnico

Comunicación y divulgación

Lcda. Gabriela Gaytán

Diseño y diagramación

Lcda. Rosario González

Miembros del Comité Científico de Revisión y Arbitraje Externo

MSc. Ana Cristina Estrada Quintero

Universidad Rafael Landívar

acrisestrada@yahoo.com

Dr. William Bobadilla

Universidad de Salamanca

infoderecho2002@yahoo.com

Dr. Oruam Cadex Marichal Guevara

Universidad de Ciego de Ávila Máximo

Gómez Báez, Cuba

oruamcmg@gmail.com

Dr. Ramón Vidal Pla López

Universidad de Ciego de Ávila Máximo

Gómez Báez, Cuba

ramonplalopez@gmail.com

Dr. Alberto Dario García Gutiérrez

Universidad de Ciego de Ávila Máximo

Gómez Báez, Cuba

albertogg0855@gmail.com

Foto de portada

Diseño de Ipnusac

Universidad de San Carlos de Guatemala

Código postal: 01012

Correos:

Rectoría:

correspondenciarectoria@correoe.usac.edu.gt

Ipnusac: ipnusac@gmail.com

Contenido

Presentación

- 5** | En este número

Debate

- 9** | Modernización del Estado desde la Agenda Legislativa
Edgar Balsells
- 27** | Apreciaciones Generales de la Agenda Legislativa 2024
Lizandro Alberto Acuña Jerónimo
- 44** | Arévalo, Cambio de Época
Cristhians Castillo
- 65** | El Reto de los 100 Días
Darío Amílcar Monterroso Flores
- 73** | Crecimiento Económico, ¿Amenaza de la Supervivencia?
Carlos Enrique Calderón Monroy
- 85** | Radiografía de la Informalidad Laboral en Guatemala
Debbie Stephanie Marroquín Morales
- 105** | Así se Regeneran los Bosques en la Biósfera Maya
Jorge Cruz Bolaños
Manuel Manzanero
William Zac
- 125** | Evaluación Remota: ¿Perjuicio o Beneficio del Aprendizaje?
Karina Alejandra Santizo-López (investigadora)
Francisco Javier Conóz-Morales (redactor)
Manolo Amadiel Juárez- Vásquez (redactor)



En este número

Estimados lectores, tras un tortuoso período de transición después de las elecciones generales, 2024 trae consigo nuevas administraciones de gobierno en dos organismos del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo. La expectativa social es amplia y se vislumbra una oportunidad para abordar de manera integral la crisis política y los problemas nacionales que nos aquejan desde hace décadas.

En nuestro número 259 de la revista *Análisis de la Realidad Nacional*, además de un recorrido por los primeros días de gestión, presentamos una radiografía

de problemas sociales, económicos, ambientales y políticos de la actualidad.

Después de la crisis político-institucional de 2015, tres gobiernos han fracasado en el intento de superar y dar vuelta a la página. Ese es el reto del Presidente Bernardo Arévalo, lograr pactos que fortalezcan la institucionalidad, extraigan el tumor de la corrupción estructural y brinde respuesta a las imperiosas necesidades de la población. No como promesa de campaña, sino para atender el clamor popular. Cristhians Castillo nos presenta un análisis político al respecto, complementado



por una perspectiva social de Darío Monterroso.

Respecto a la necesidad de edificar un marco legal urgente para atender diversas problemáticas, Lizandro Acuña analiza cuatro propuestas de ley preponderantes, que han sido puestas sobre la mesa como condicionantes para conformar la alianza legislativa.

Estas propuestas deben ser consideradas en el debate social de las reformas desde un punto de vista político y jurídico.

En la misma línea, pero bajo la lupa del impacto económico y estructural, Edgar Balsells presenta un trabajo que permitirá dimensionar los intereses detrás de las coaliciones parlamentarias. Son intereses que impulsan diversas iniciativas, principalmente relacionadas con el servicio civil y las contrataciones del Estado.

Para comprender el riesgo del crecimiento económico acelerado en torno a la supervivencia humana y su impacto

en el medio ambiente, Carlos Calderón presenta un estudio de la correlación entre el consumo de energía y la producción, en particular, la quema de combustibles fósiles. Plantea cómo ésta debe disminuir para evitar una catástrofe climática, modificando los patrones de consumo mediante políticas nacionales, regionales e internacionales. Asimismo, los investigadores Jorge Bolaños, Manuel Manzanero y William Zac revelan el impacto que las operaciones forestales tienen en la Reserva de la Biósfera Maya, tomando en cuenta los enfoques socioeconómicos de los pobladores en la zona de usos múltiples al norte del país.

Durante los últimos años ha sido evidente un crecimiento exponencial de la informalidad en el sector laboral guatemalteco. Debbie Stephanie Marroquín despliega un análisis descriptivo de cómo ha cambiado la economía guatemalteca y las condiciones laborales. Toma en cuenta diversos factores sociopolíticos que dejan huella en la salud económica de las familias guatemaltecas.



En el campo de la educación y, en un contexto post pandemia Covid-19, Karina Santizo desarrolla un estudio sobre los efectos de la virtualidad, respondiendo a la pregunta ¿cuál es la efectividad de la evaluación remota?

El trabajo deja ver resultados que continúan retando a la educación virtual vigente en múltiples establecimientos.

Invitamos a leer nuestra revista para cultivar un enfoque crítico que nos lleve a la acción, generación de conciencia y participación activa en los procesos sociales actuales y nuestra realidad nacional.

Id y enseñad a todos

| Debate



Fotografías: Sitio web sala de prensa de la SCSPR.

Modernización del Estado desde la Agenda Legislativa

Recibido: 16/02/2024

Aceptado: 16/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Edgar Balsells

Economista con Maestría en Policy Economics por la Universidad de Illinois en Urbana Champaign, Encargado del área Socioeconómica del IPNUSAC

Correo: balsells.edgar@ipn.usac.edu.gt

<https://orcid.org/0009-0002-9951-1654>

Resumen

El presente artículo busca darle coherencia al movimiento y efervescencia que se observa en el Congreso de la República a partir del 15 de enero. Los protagonistas anuncian que hay una alianza movida por diversos intereses, entre los cuales, está el impulso a leyes diversas dentro de las que destacan la relativa al servicio civil y las adquisiciones del Estado, como marco para movilizar recursos y resultados. El artículo actualiza así los grandes rasgos de estos nuevos aires modernizadores.

Palabras clave

Modernización del Estado, Servicio Civil, Adquisiciones del Estado.

Abstract

the present article seeks to give coherence to the movement and efervescence that is displayed at the National Congress since January 15th. The leading actors have announced the presence of an alliance moved by vested interests coming from the approval of specific legislation, among other things. In order to give coherence to the public administration for the future, the civil service and the procurement law are key factors to mobilize resources and results. This article puts us in tune with this modernizing airs.

Keywords

Modernization of the State, Civil Service, acquisitions and procurement law.

Una Alianza con base en Leyes Priorizadas

El viernes 19 de enero, los diputados electos por el Movimiento Semilla cedieron la presidencia y primera secretaría del Congreso, luego que la Corte de Constitucionalidad otorgara un amparo provisional que anulaba la elección que permitió la juramentación del presidente Bernardo Arévalo.

Entre otras temáticas se menciona la alianza oficialista conformada por los partidos Semilla, UNE (disidentes), VOS, Victoria, Azul, Viva, Bien y Winaq-URNG.

Uno de los temas centrales de la alianza es redirigir y darle lógica a la agenda legislativa, incorporando ciertas leyes prioritarias para el grupo. Prominentes funcionarios, incluyendo el propio presidente Arévalo han mencionado la puesta en discusión de propuestas de ley engavetadas desde hace tiempo.

Por su rango y nivel de generalidad se mencionan los siguientes marcos legales:

- Iniciativa de Ley electoral y de partidos políticos

- Iniciativa de Ley de competencia de mercados, 5074
- Iniciativa de Ley de Servicio Civil
- Iniciativa de Ley de Contrataciones del Estado. 6065 Shirley Rivera (alcaldes y ANAM)

A las mismas se unen otras leyes que, aprovechando la apertura, diputados ponentes y ex diputadas han venido cabildeando desde hace varias legislaturas. Destacan a este respecto:

- Iniciativa de Ley de Clases Pasivas 5563
- Iniciativa de Reforma a la Ley de Inacif 6169
- Iniciativa Ley Marco de la Defensa y Protección del Consumidor 5082
- Iniciativa de Ley Desarrollo Económico de las Mujeres, 5452
- Iniciativa Ley de Biodiversidad y Conocimientos Ancestrales, 6086
- Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo

Se trata de un conjunto de iniciativas diversas, partiendo de las reformas surgidas de los movimientos denominados «La Plaza» a partir de 2020, cuando la propia

Universidad de San Carlos promovió discusiones en el marco de la reforma del Estado, comenzando por la necesaria reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La puja partidaria por agilizar el trabajo legislativo es tal que, durante la 3era sesión ordinaria del Congreso de la República, el pasado jueves 25 de enero, se incluían los siguientes puntos relacionados con la referida temática:

- Discusión en primer debate de los dictámenes y proyectos de decreto siguientes:
 - o Dictamen y proyecto de decreto que dispone aprobar reformas al decreto número 63-88 del Congreso de la República, Ley de Clases Pasivas del Estado.
 - o Dictamen y proyecto de decreto que dispone aprobar reformas decreto número 32-2006 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses – INACIF-.
- Discusión en segundo debate de los proyectos de decreto siguientes:

- o Proyecto de decreto que dispone aprobar Ley de Desarrollo Económico de las Mujeres (LEYDEM)
- o Proyecto de Decreto que dispone aprobar Ley Marco para la Defensa y Protección al Consumidor.

Sobre los impactos fiscales de las iniciativas de ley

Larga y fundamentada ha sido la posición de este escribiente, con relación a que una buena iniciativa de ley debe tener factibilidad financiera, primero de sus costos y beneficios sociales y los estrictos per se, así como sus fuentes de financiamiento.

Un claro ejemplo de ello se produjo al momento de escribir estas líneas, respecto a la iniciativa de ley de clases pasivas. Basados en un comportamiento político oportunista, las bancadas de oposición han propuesto su aprobación inmediata, prometiendo a los actores interesados (jubilados del Estado) una solución inmediata a la falta de indexación y actualización de las mismas.

El comportamiento de la bancada oficial ha sido cauto en virtud de los costos fiscales de la misma, dado que el fondo de montepío se encuentra altamente desfinanciado. Diputados, expertos en el tema, como es ex ministro de Finanzas Públicas, Julio Héctor Estrada, han señalado un impacto financiero extraordinario cercano a los Q.10,000 millones.

Mediante una publicación en la red social X, el pasado 29 de enero, el congresista Julio Héctor Estrada,¹ se pregunta si es viable aprobar reformas a la ley de clases pasivas. Y comenta la necesidad de contar con datos y no jugar con la situación de los jubilados, sacrificando impuestos destinados a otros rubros.

Los datos aportados por Estrada son interesantes. En primer lugar, afirma que en este momento existen cerca de 100 mil jubilados. Los pagos se realizan descontándole al trabajador público cerca del 12% de sus ingresos, con lo que se recaudan Q.3,500 millones. Pero el total

de pagos en jubilaciones es de Q.5,100 millones, lo cual refleja un déficit de Q.1,600 millones.

La reforma a la ley pretende un leve aumento al aporte de los jubilados, pero plantea una duplicar las jubilaciones. Ello implica que el faltante, a ser cubierto con impuestos, suba a cerca de Q.10,000 millones.

Cabe comentar que, siendo Exministro de Finanzas Públicas, el hoy diputado se queda corto en los datos revelados. Analizando el anteproyecto de presupuesto para 2024, y corroborando cifras con expertos del Ministerio de Finanzas Públicas, el rubro de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro reporta una erogación para clases pasivas de aproximadamente Q.6,000 millones. Esto representa cerca del 50% del aporte con fondos provenientes de los impuestos hoy en día. Hablamos entonces de un fondo altamente desfinanciado, a pesar de la pobreza de sus pensiones.

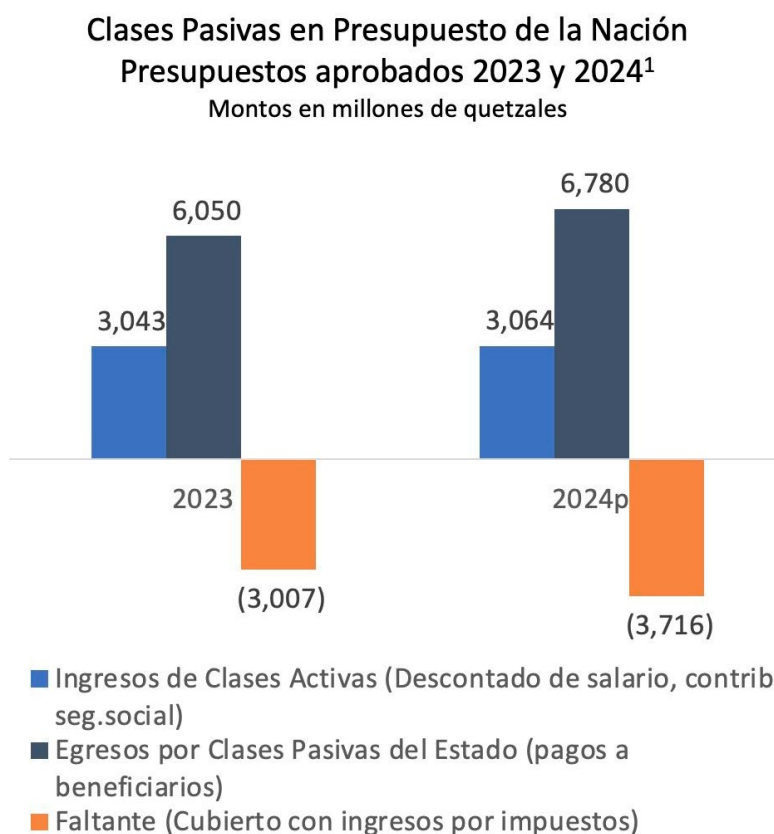
1. Ver a este respecto: @JulioHectorE. ¿Es viable la aprobación de la reforma a la ley de clases pasivas? 29 de enero. <https://x.com/JulioHectorE/status/1752172027169980835?s=20>

Según Estrada, las cifras ya habían sido comunicadas por el Ministerio de Finanzas Públicas en el año 2022. Resulta que en los círculos de la bancada oficial y en el ambiente actual de las Finanzas Públicas se habla de buscar la <<fuente de financiamiento>>. Se trata de aportes del trabajador mayores y aportes no

contributivos por parte del jubilado, como también se debe contemplar en el seguro social que, dicho sea de paso, ha contado con una última indexación de las pensiones en 1993. En la figura 1, Estrada presenta, entre otros datos, el aporte solventado con ingresos tributarios.

Figura 1

Clases Pasivas en presupuesto de la Nación, Presupuestos aprobados 2023 y 2024



1) el presupuesto 2024 no entro en vigencia por una acción de la CC

Nota: el gráfico fue tomado de una publicación de @JulioHectorE en la red social X el 31 de enero. (Estrada, 2024) Montos en millones de quetzales.

Al Revisar la iniciativa 5563 enviada por el ex diputado Eduardo Zachrisson Castillo, Presidente de la Comisión de Previsión y Seguridad Social, al diputado Álvaro Arzú Escobar el 28 de noviembre de 2019, es notable su improvisación al carecer de un estudio de factibilidad, que necesariamente debiera tener características de ejercicio actuarial incorporado.

La iniciativa únicamente menciona la creación de una cuenta en un banco estatal, y el alimento del fisco por Q.100 millones anuales. Sin embargo, las dimensiones del problema, como aquí se expone son mucho mayores.

Ante ello, la discusión fiscal vinculada a impuestos resulta inevitable. A la vez, el diseño de medidas para potenciar el mercado de capitales y así lograr una capitalización mayor a la ofrecida por los primitivos bancos del sistema. Entidades que se financian con ahorro barato y utilizan una parte en créditos de accionistas privilegiados, en inversiones de operaciones de mercado abierto del Banco de Guatemala

e inversiones, incluso en Eurodólares, ofrecidas por el propio Ministerio de Finanzas Públicas. Un negocio redondo a todas luces, que toca un problema estructural de grandes dimensiones económicas.

A este respecto, debe recordarse que los estudios actuariales del IGSS están superando las solicitudes al Ministerio de Finanzas Públicas por un monto encima de los Q.5,000 millones, mientras que el aporte del fisco supera ligeramente los Q.1,000 millones, acumulándose una deuda por pagar al IGSS de gigantescas dimensiones. Esto se traduce en pensiones bajas y una cobertura de salud con innumerables problemas.

Y eso con tan sólo citar una de las iniciativas de ley. Si vemos la Iniciativa de Ley de Desarrollo Económico de las Mujeres, (Número 5452), la misma plantea temas de alto impacto fiscal como los siguientes:

El artículo 11 dispone el financiamiento del Fondo de Desarrollo

Económico de las Mujeres (FODEM),² que se financiará por medio de las siguientes fuentes:

- Un primer aporte de Q.50 millones provenientes de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos del Estado
- Q.100 millones anuales provenientes de la emisión, negociación y colocación de bonos del tesoro
- 15% de los ingresos orgnarios provenientes de la recaudación anual del impuesto sobre distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas
- Los bienes que sean trasladados al FODEM por el Consejo Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio.

Todo ello tiende a incrementar la ya derruida rigidez presupuestaria en el país.

Partiendo de las orientaciones de IPNUSAC

En la edición 26 de octubre/diciembre 2018 se plantea un número especial con los desafíos de una agenda nacional. En el mismo, el colega Christians Castillo, plantea que reformar el Estado sigue siendo la tarea pendiente. El autor plantea tácitamente que «el deterioro de la gobernabilidad desde 2015, ha sido acompañado por la gobernanza que, paulatinamente, pasó del encuentro de sectores, actores, personalidades y bases sociales» (Castillo, 2018;53)

Como uno de los primeros temas a reformar se subraya la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Además, Castillo hace eco del planteamiento del IPNUSAC de una Agenda Mínima para un diálogo nacional, la que sirvió de base luego

2. La modalidad de tales diseños institucionales en esta etapa post pandémica bien merece una evaluación estructurada en virtud que varios de ellos, concebidos como parte de las leyes creadas para hacerle frente al COVID-19, fueron ejecutados de forma en extremo opaca, sin mayor transparencia hacia el gran público, al punto que las autoridades del Crédito Hipotecario Nacional tomaron ventaja de la intermediación llevada a cabo, capitalizando luego dicho banco y diseñando reformas, ya aprobadas por el Congreso de la República, a la vetusta Ley Orgánica del dicho banco, permitiendo figuras que flexibilizan las del fideicomiso para una pronta ejecución de fondos públicos con propósitos especiales. Es recomendable efectuar una revisión de todo este proceso.

para que el IPNUSAC planteara toda una Agenda Estratégica 2020-2024 con amplia convocatoria de académicos de diferentes especializaciones sectoriales.³

Previo al planteamiento de tal agenda, en 2019 el ejercicio estratégico fue ampliamente abordado en diferentes revistas de esta colección. Por ejemplo, en la edición 127 digital, de octubre de 2017, se plantea un marco orientador que podría constituirse en la metodología para discutir los ejes temáticos de una ruta estratégica de país.

Se comienza así a relacionar la indicada agenda estratégica con los acuerdos de paz. Todo ello llama la atención para subrayar que, pese a que se han logrado acuerdos iniciales en el Congreso, y que la maquinaria del Ejecutivo comienza a tener los primeros resultados, el ordenamiento de los temas merece un ejercicio profesional y consciente, para no caer en los inmediatismos de toda la vida.

El planteamiento de la agenda mínima se centra en los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS), con 17 prioridades y 169 metas definidas.

En relación con el modelo de gestión pública, y siguiendo a Castillo para ubicarnos en la historia inmediata, se señala la necesidad de promover una cultura burocrática, basada en la transparencia y la eficacia, además de la meritocracia. Ello tiene que ver con reformas urgentes al servicio civil y a la dignificación de los jubilados del Estado, entre otras.

Castillo bien menciona que resulta imperativo revisar el censo de empleados públicos y proceder a una urgente reforma del sistema de servicio civil. Cabe indicar que el tema de la indexación o actualización al costo de vida de los jubilados, que es parte de la iniciativa 5563, mencionada supra, es tan sólo uno de los temas componentes de una reforma de peso.

El mayor temor, de acuerdo con posturas académicas reconocidas, y que han seguido el ritmo de los acontecimientos desde 2015, es el de la presencia de medidas «para mientras» o arreglos

3. Ver a este respecto: IPNUSAC (2019) Agenda Estratégica 2020-2024 una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala.

parciales, que no transforman de tajo la situación del sector público.

En el artículo de Castillo que se cita, también se subraya el tema de las contrataciones o adquisiciones del Estado. Se pasa luego a la reforma territorial y otras iniciativas más ambiciosas.

Sobre el Marco General del Servicio Civil como punto de entrada de la Modernización

Conviene primero referirse al marco general de la reforma del Estado, planteando la importancia a ser adquirida por un modelo activo de planificación del sector público, incorporando prioridades de corto, mediano y largo alcance.

Para salir de lo que podría llamarse como el «giammatteiato»⁴ se busca un modelo regulatorio del servicio civil de carácter meritocrático. Evitando así una conducción violenta, patrimonial o incluso

sultanística, abierta a toda clase de prácticas y arbitrariedades; quebrando la eficacia de un orden nacional representado por la ley y la autoridad del Estado.

El problema, acudiendo a Guillermo O'Donnell, un excelente teórico de las democracias grises y de los modelos burocrático-autoritarios, es que «aquí se evapora funcional y territorialmente la dimensión pública del Estado». (O'Donnell; 1993).

Diferentes propuestas de servicio civil se han planteado desde 2015. Las mismas parten del diagnóstico relativo al desorden y anarquía en materia de contrataciones de trabajo público y de política salarial. Ello está pegando además en forma contundente en el fisco.

Por ejemplo, es común en entidades ministeriales y autónomas la contratación por más de 12 meses de personal con cargo a renglones presupuestarios 029, 189 y otros destinados a contratación temporal y por producto. Sin embargo, permanecen por mucho tiempo, mientras que un súbito

4. Se trata de una etiqueta acuñada por Juan Antonio Sandoval, influyente editorialista de Prensa Libre, quien comenta alegóricamente el fin de la presidencia de Alejandro Giammattei, merecedora según el columnista, del dudoso honor de ser la peor de la historia guatemalteca.

despido, o cese de la plaza le otorga ventaja al trabajador para el pago por salarios caídos y reinstalación.

Además, es preciso subrayar que el esquema de ahorro y financiación de las clases pasivas se encuentra marcadamente desfondado, con un déficit a ser cubierto por el fisco de más de Q.4 mil millones, de los cuales, el trabajador solo aporta una tercera parte.

El servicio civil adolece de múltiples falencias y obsolescencias. Por ejemplo, la proliferación de contrataciones por servicios profesionales o técnicos, que ha sustituido a la contratación por oposición. Esto obliga a un sistema con marcadas brechas de desigualdad, el cual se propulsó desde los tiempos de Álvaro Arzú, cuando quedó rezagado el rubro 011 de servicios personales, en detrimento de contrataciones temporales con altos salarios y no contributivas.

Normalmente las contrataciones temporales o de supernumerarios constituyen parte de la cultura organizacional en el sector público. Una gran masa de trabajadores en educación y salud entran por acciones de

emergencia, como sucedió con el programa presupuestario 94 COVID-19 en salud, que empujó las contrataciones temporales de un considerable número de personal médico, paramédico y de atención psicológica, y que ahora se ha asociado a los sindicatos del ramo, presionando a la contratación permanente 011.

Además, la situación actual muestra sistemas de notable privilegio, a costa del fisco y del contribuyente en el campo previsional, como son los casos del Banco de Guatemala, la Superintendencia de Bancos, así como sistemas que se rigen por su propia ley como el Organismo Judicial, el Organismo Legislativo y una serie de entidades autónomas a las que la Constitución Política les ha dado puerta libre para conformar sus propias regulaciones internas, gracias a sus recursos privativos.

El espíritu básico de una nueva legislación en este campo es ORDENAR, ARMONIZAR e impedir que el desorden y caos se vaya convirtiendo en rutina y cultura organizacional, rayando en corrupción.

La ciudadanía exige la presencia del mérito en la función pública, y además la aplicación de la Ley de Probidad. Esta

no se está cumpliendo y es puramente una declaración de propósitos. Se debe reforzar esta ley con tribunales disciplinarios que tengan tipificadas faltas leves, graves y objeto de expulsión del sistema, tal y como en un tiempo actuó la Junta Nacional de Servicio Civil, bajo la égida de la vetusta ley del ramo.

Otro tema central es que la ciudadanía está exigiendo la calidad del gasto, la auditoría de planillas y la austeridad; es decir, la aplicación expresa del PRINCIPIO DE LA REALIDAD. Resulta inconcebible mover un sistema de servicio civil basado en la costumbre del desorden y los privilegios, porque ello afecta al fisco y a su transparencia.

Derivado de lo anterior, resulta vital activar el ejercicio actuarial en el servicio civil guatemalteco. Cabe agregar que la carrera de actuario en Guatemala es como cultivar rosas silvestres. Desde hace décadas, los actuarios conocidos se cuentan con los dedos. Esta es una tarea de las facultades de Ingeniería y de ciencias económicas, que no han promovido tal oferta; quizás, por el hecho de que no existen adecuados planes de carrera, ni en

el sector privado ni en el público. Además, en el seguro social no se ha liderado esta actividad.

La evaluación debe priorizar la factibilidad de consolidar los renglones por oposición y su mejora salarial continua. Todo sujeto a la evaluación del desempeño, el mérito y las capacidades. Ello, en detrimento de los fondos asignados a contrataciones horarias, principalmente las que vienen del compadrazgo y del botín político.

El tema involucra entonces a los tres poderes del Estado, y por supuesto, a múltiples entidades autónomas. Por ejemplo, la misma casa que debiera ser la de mayor sabiduría al respecto, como lo es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, mantiene un sistema de pensiones de sus trabajadores, dependiente de la alimentación de los fondos del Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes, siendo las autoridades y los trabajadores incapaces de desprenderse de tal subsidio, y caminar de una manera independiente, o financieramente más sana.

Se trata así de la armonización de todos los programas, incluyendo aquí a las municipalidades del país, la Universidad

de San Carlos y las fuerzas armadas, por supuesto. El tema, al menos en su diagnóstico y propuestas de solución, no compete como en el presente, tan sólo a un ejercicio del Gobierno Central y sus ministerios, tal y como está estipulado en la vetusta ley del servicio civil guatemalteco; ley que, en la década de los 60, dio lugar a la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Es urgente contar con un marco regulador del servicio civil y previsional del Estado guatemalteco. La conclusión fundamental es que, si tan sólo se promulga una nueva ley del servicio civil, que no tenga alcance en todas las entidades descentralizadas del país, en el Sistema de Consejos de Desarrollo –SISCODE- y en el sistema municipal, no se está tomando en cuenta las demandas ciudadanas de meritocracia y transparencia, y tan sólo se estará siguiendo la inercia del Estado Fragmentado, que se ha venido estudiando con fuerza en esta colección de revistas.⁵

Como un punto transitorio de una nueva Ley de la Función Pública

debe acordarse por los grandes poderes una armonización dentro de un período pertinente de todos los servicios civiles existentes, en aras de forjar una nueva costumbre de planificación, legalidad, orden, equidad y mérito en la administración del talento humano del sector público guatemalteco.

Hacia una Visión Integrada de la Modernización del Estado

Como puede notarse, llegados hasta aquí, el enfoque de abordaje de las propuestas que se citan y se comentan, apuntan a una búsqueda del diseño de reformas que se vinculan con instrumentos rectores de la administración pública. El abordaje de las pensiones de jubilados, incrementándolas, por ejemplo, sin un marco general del servicio civil, ni actuarial, no es más que un “chapuz”, de los tantos que se vienen efectuando en el plano de la administración de recursos humanos.

5. Ver por ejemplo a este respecto: Balsells, Edgar (2016) El Estado Fragmentado y sus inspiradores, en Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 16 abril/junio

Adicionalmente, el tema de las contrataciones del Estado, es el punto de partida para una más eficiente y eficaz ejecución del gasto público. No se trata tan sólo de leyes nuevas, sino la implantación de nuevos sistemas. En el plano de lo laboral debe insistirse en lo meritocrático, en la evaluación del desempeño, en el imperio de la disciplina, y por sobretodo de la jerarquía que debe prevalecer en la Administración Pública; es decir el ejercicio de la autoridad.

La fórmula de las modernizaciones debe descansar en el principio del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF): «centralización normativa con descentralización operativa». Se trata de la redefinición de controles, la presencia de entes reguladores fuertes (incluso respecto a la regulación del mercado) y profesionalizados, buscando que las instituciones públicas cumplan con sus funciones sustantivas, bajo el marco de un proceso de desburocratización, que podría partir de la aplicación de la Ley de Simplificación de Trámites y los mecanismos del e-Government.

La centralización normativa debe buscar un nuevo rediseño, un nuevo rayado de la cancha, revisando abundantes esquemas anarquizantes de las autonomías que se tornaron famosas a partir de los años 70. Sin embargo, su desgaste en gobernabilidad es evidente, comenzando por los escándalos en la propia Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), y otras no menos importantes.

Una reorganización macroadministrativa del sector público amerita la instauración de órganos disciplinarios y de evaluación de juntas directivas, y un reordenamiento de la planificación del sector público, en donde el Ministerio de Finanzas Públicas, SEGEPLAN y las propias oficinas de la presidencia, vicepresidencia y de los gabinetes de gobierno deben tener una responsabilidad básica.

Las Contrataciones y Adquisiciones: el otro gran tema

Buena parte de los reportes de la prensa investigativa sobre acciones de corrupción vienen de la carencia de una adecuada institucionalidad de las contrataciones del Estado, a pesar de que la misma está conceptualizada dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y que existe una Dirección General de Adquisiciones del Estado en el Ministerio de Finanzas Públicas.

Se han efectuado diversos ejercicios de diseño,⁶ que deben comenzar con un adecuado esfuerzo de diagnóstico de fraudes y falencias, y que se torna como de alta urgencia en esta etapa de post-pandemia y alta corrupción del *giammatteiato*.⁷ Una premisa que se mantiene para alumbrar tales diagnósticos

es la relativa a la falta de controles, falta de moral y ética de alto o bajo funcionariado y la presencia de colusiones entre proveedores y funcionarios. Ello amerita de una nueva institucionalidad, que además de desconcentrar fortalezcan la supervisión y el control.

Es preciso contar con una Dirección General de Adquisiciones, como ente rector, con facultades como las siguientes:

- Certificar a los interesados, funcionarios o empleados públicos responsables de las adquisiciones sujetas a la presente ley, con el objeto de contar con los conocimientos idóneos en la materia.
- Implementar y dinamizar el catálogo de productos o insumos electrónicos para facilitar la delimitación de bienes y coordinar la ejecución del presupuesto por resultados, con su respectivo Plan Anual de Compras (PAC)

6. Se acentúa aquí la participación de este escribiente, junto con el investigador de IPNUSAC, Lizandro Acuña, en una iniciativa formulada durante 18 meses en 2017-2018 liderada por el ex diputado Amilcar Pop, Presidente de la Comisión de Probidad, y que se estará estilizando más adelante en otros artículos.

7. Con ese mote este escribiente ha venido elaborando artículos de prensa inspirados en la etiqueta por Juan Antonio Sandoval, editorialista de Prensa Libre quien ha venido elaborando interesantes artículos de opinión sobre «*el fin del giammatteiato*».

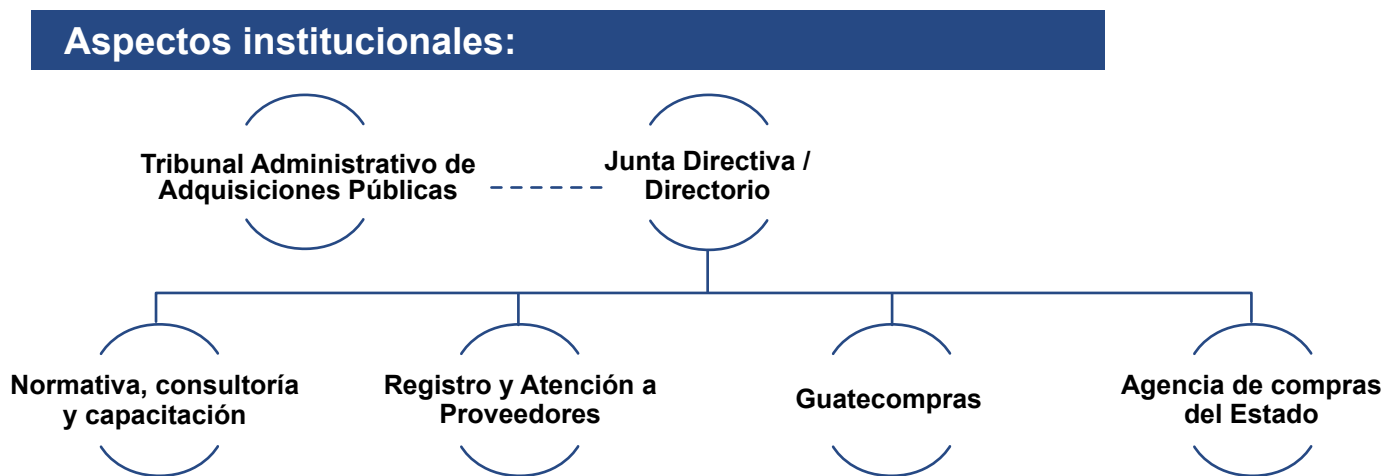
- Emitir documentos estandarizados de adquisición y otros que fueran necesarios para facilitar la ejecución de los procedimientos
- Dar certeza jurídica a las adquisiciones, garantizando el debido proceso administrativo en la materia mediante:
 - o Opinión obligatoria de todos los trámites del sector público en los que se interponga recurso de revocatoria y
 - o Opinión facultativa como único ente en competencia técnica en caso de duda o controversia en la ejecución de los procesos de adquisición.

En esta línea de trabajo, otra propuesta de ASIES de esos tiempos propone un ente autónomo para fortalecer su aplicación en todo el Estado, con independencia funcional y presupuestaria. Este se encargaría de administrar el sistema guatecompras actual.

Cabe agregar que la realidad comparada comprende entes autónomos y no autónomos. En la figura 2 se presenta un diagrama entresacado de la propuesta de ASIES y dibuja las principales responsabilidades de esta nueva agencia:

Figura 2

Responsabilidades de la nueva agencia



Nota: Fuente: ASIES, Lineamientos de una propuesta de órgano rector de contrataciones y adquisiciones públicas, 2018.

Además, se modernizan los procesos que, utilizando un anglicismo, se asocian con el «procurement», se amplían los montos de los diferentes procesos, y se tipifican adecuadamente las compras menores, las cotizaciones, las licitaciones

y las subastas electrónicas inversas, entre otros por crearse.⁸

Resulta vital, entre otros factores, tipificar y clasificar adquisiciones por tipo de bien, servicio u obra, y los regímenes especiales de adquisición.

Referencias

Castillo, C (2018) Reformar el Estado sigue siendo la tarea pendiente, en Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 26, octubre/diciembre, Universidad de San Carlos.

IPNUSAC (2018) Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 26 octubre/diciembre, Universidad de San Carlos

O'Donnell Guillermo (1993) *Estado, Democratización y ciudadanía*, en Revista Nueva Sociedad No128, Noviembre-Diciembre, Venezuela

Sandoval, Mario Antonio (2024) Inminente e inevitable muerte del giammatteiatto, Prensa Libre, 12 de enero

Bibliografía de consulta recomendada al lector

Asies. (2003). “Guatemala hacia un gasto social más eficiente y equitativo y transparente”. Guatemala: ASIES.

8. La iniciativa que refuerza este capítulo culminó con una asesoría del National Democratic Institute (NDI) vinculada a la actualización de las mejores prácticas del procurement para no tener que acudir a agencias como United Nations for Project Services (UNOPS), pagando onerosas comisiones por el proceso tramitológico de adquisiciones eficientes, acordes con estándares internacionales.

- Balsells, Edgar (2011) *Los grupos de presión y el Estado como Arena de Conflicto: Hacia una sociología del poder local*, en Cuadernos de Sociología 9&10, Universidad Pontificia de Salamanca, Guatemala.
- Balsells, Edgar (1 de mayo 2015), *La Crisis de SAT y el Rescate de la Política Fiscal guatemalteca*, Cuarta época, número 8 FLACSO.
- Balsells, Edgar y Lizandro Acuña (2017) De la calamidad a la inacción: la inversión pública en tiempos de embate anticorrupción, *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, Número 123, Agosto.
- Blundo, Giorgio (2007) *Hidden Acts, Open Talks. How Anthropology Can “Observe” and Describe Corruption*, en *Corruption and the Secret of Law*, op. cit. pág 28. Cita de Nye, J.S (1967) *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, *American Political Science Review*, pág. 419
- Claro de La Maza, J. (2007) “Las Compras y Contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C.;
- Lomnitz, C (2000) *Vicios públicos y virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa
- O’Donnell, G. (1993) *Estado, Democratización y ciudadanía*, en *Revista Nueva Sociedad* No128, Noviembre-Diciembre, Venezuela.
- Raventós, C. (2005) *Más allá del escándalo: bases políticas e institucionales de la corrupción en Costa Rica*, *Revista centroamericana de ciencias sociales*, No. I, Vol. II, págs. 45-69.
- Rozenwurcel y Bezchinsky (2012) “Compras Públicas en América Latina y El Caribe Diagnóstico y Desafíos”; Universidad Nacional de San Martín; Argentina.
- Stein, E. e. (2006). *La Política de las Políticas Públicas Progreso económico y social en América Latina*. México: Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Torres-Rivas E y Pilar Cuesta (2007) *Notas sobre la Democracia y el Poder Local*, PNUD, Guatemala.



Apreciaciones Generales de la Agenda Legislativa 2024

Recibido: 16/02/2024

Aceptado: 16/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Lizandro Alberto Acuña Jerónimo

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, investigador en el área de Seguridad y Justicia del IPNUSAC

Correo: lizandro.usac@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-4320-1382>

Resumen

El presente artículo propone el análisis general de cuatro iniciativas de ley que son parte de la agenda de la décima legislatura; esboza una síntesis de los principales temas que deben incorporarse al debate social mediante la participación abierta, en busca de que el resultado sea viabilizar las reformas desde la perspectiva social, político, económico y jurídica.

Palabras clave

Iniciativas de ley, reformas, debate, consenso, agenda legislativa

Abstract

This article proposes a general analysis of four legislative initiatives that are part of the agenda of the tenth legislature, outlining a synthesis of the main issues that must be incorporated into the social debate through open participation, the result of which is to make the reforms viable from the social, political, economic and legal perspective.

Keywords

Law initiatives, reforms, debate, consensus, legislative agenda

La elección de la Junta Directiva de la décima legislatura se desarrolló en medio de varios incidentes entre la bancada VAMOS y la coalición afín al partido político Semilla. Los acontecimientos pusieron en entredicho la juramentación del binomio presidencial integrado por el doctor César Bernardo Arévalo de León, presidente constitucional, y la vicepresidenta Karin Larissa Herrera Aguilar, electos democráticamente.

Esa correlación de fuerzas entre ambos partidos políticos por integrar la

Junta Directiva era crucial para definir la agenda legislativa y poner sobre la mesa la discusión del paquete de iniciativas de ley.

La coalición afín al partido político semilla fue la que prevaleció y logró el respaldo de los diputados para elegir la décima legislatura de la Junta Directiva del Congreso. En la tabla número 1 se presentan las iniciativas a considerar en el análisis.

Tabla 1

Leyes a reformar

No.	Materia
1.	Reformas a la Ley de contrataciones del Estado
2.	Reformas o nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos
3.	Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto 32-2006 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
4.	Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo

Nota: el cuadro enlista las iniciativas de ley que forman parte de la agenda legislativa consensuada por el partido semilla en su momento por la coalición.

regulación y viabilidad en el ámbito social, político, económico y jurídico. En un primer aporte, resulta necesario analizar los temas prioritarios que deben incluirse en las reformas, sin obviar otras propuestas surgidas de la discusión social; esto es determinante en la toma de decisiones, esencialmente, cuando se trata de temas de interés nacional.

Consideraciones en la reforma a la Ley de Contrataciones del Estado

En la edición 123, versión digital de la Revista Análisis de la Realidad Nacional, en coautoría con este escribiente y el doctor Edgar Alfredo Balsells Conde, fue publicado el artículo titulado «De la calamidad a la inacción: la inversión pública en tiempos de embate anticorrupción»; en el cual se desarrolla la temática relacionada a las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado. Por la vigencia y la profundidad del

análisis, se considera esencial transcribir los temas desarrollados.¹

Es preciso resaltar que de 1986 a 2022 se han presentado en Congreso de la República 54 iniciativas que pretenden reformar la Ley de Contrataciones del Estado, de las cuales, 20 cuentan con dictamen favorable. La última reforma realizada a la Ley fue mediante el decreto legislativo 46-2016, que introdujo regulaciones punitivas anticorrupción al sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, con efecto contraproducente, derivado del retardo en los procesos que regula. Las reformas a la ley están incluidas en la agenda consensuada por la décima legislatura, razón que amerita el análisis desde la perspectiva general. (Legislativo, 1992)

Los cambios contenidos en la nueva ley provocaron innumerables problemas en las unidades ejecutoras del Estado. Incluso, llevaron a la imposición de hallazgos y denuncias penales por parte de los auditores de la Contraloría General de Cuentas, en su

1. Revista Análisis de la Realidad Nacional <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2017/08/IPN-RD-123.pdf>

reporte de auditoría presupuestaria 2016 al Congreso de la República.²

La ley generó incertidumbre en virtud que su reglamento fue elaborado hasta el segundo semestre del año, ya que contenía diversas normativas que obligaron a reiniciar procesos que arrancaron con el inicio del ejercicio fiscal. En lo que compete a las juntas de licitación, diversos trabajadores renunciaron a integrarlas. Esto se evidenció más en los eventos de salud pública, derivado de la persecución penal hacia algunos participantes de diversos procesos de licitación, como ocurrió en el denominado caso IGSS-PISA.

La ley actual está orientada a inversión pública, no así a compras diversas en instituciones que manejan inventarios recurrentes. Ello ha minimizado las adquisiciones y ha generado problemas como el abastecimiento de medicamentos que tiene alta demanda.

La referida legislación ha querido modificar el régimen de adquisiciones, sin reformar otros procesos de la administración financiera, o de los organismos de apoyo

de la administración pública como la planificación, gerencia por resultados y el servicio civil; éstos continúan con la visión del Estado fragmentado de los años noventa, cuando las unidades de apoyo de la administración pública fueron la planificación, el presupuesto de largo plazo, servicio civil, control y monitoreo. Además, proliferaron los fondos sociales, los fideicomisos y los entes alternos del Estado paralelo.

Si bien se requiere de organismos rectores, y de una autonomía operativa en las instituciones, un análisis pormenorizado de la Dirección de Adquisiciones del Ministerio de Finanzas Públicas obliga a afirmar que la misma no está a tono con las nuevas ideas de planificación y control especializado. Se requiere de un ente rector distinto, que se especialice en las adquisiciones del Estado y, que básicamente, apoye en normativa y seguimiento, pero no entre en la operación, tal y como ha sucedido con la subasta inversa que plantea retrasos e improvisación desde la vigencia de las reformas.

2. Informe de Auditoría Congreso de la República del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016
https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/secciones/pdf/5d126-1529440172_auditoria-congreso-2016.pdf

La labor registral de la ley debe ser revisada, pues el auge del libertinaje del mercado ha impuesto órganos de control puramente documentales, sin fuerza ni coerción. En todo caso, el registro de contratistas precalificados que la ley contempla solo hace referencia a la habilitación para participar en eventos de cotización o licitación. Aunado a ello, es importante un proceso de precalificación en cuanto a regulaciones legales-administrativas de los contratistas, o que se les inhabilite cuando hayan participado en prácticas fraudulentas o de colusión, al menos, mientras concluye su proceso. Adicionalmente, es urgente contar con una Ley de Competencia de Mercados acorde a prácticas internacionales de competencia, ello para transparentar procesos y evitar prácticas corruptivas.

La ley pretendió colocarse en el siglo XXI, con temas como la subasta inversa (que sigue durmiendo el sueño de los justos en el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y los precios de referencia, que

también siguen sin mayor aporte en el Instituto Nacional de Estadística (INE), pese a que la mayor parte de su presupuesto está destinado a este resultado. Además, el sistema de Guatecompras no contempla los módulos virtuales para dar fiel cumplimiento a lo que la ley regula. En relación al tema, el exministro de economía Luis Velásquez ratifica lo expuesto:

«Lo que sucedió ahora es un parche y no es la solución. Se debe pensar en un sistema integral de contrataciones que garantice la transparencia, la calidad de lo que se compra, las especificaciones de lo que realmente se necesita y que todo sea cien por ciento digital» (España, 2021).

El articulado en materia de prórroga de contratos es una muestra clara de que la ley, en su espíritu original fue dedicada a la ejecución de grandes proyectos de inversión pública en infraestructura. Se concluye que las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado deben ser integrales y no acotada a favorecer a un sector determinado.

Elecciones 2023 y las Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Antecedentes

En el año 2016, el Congreso de la República de Guatemala aprobó reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) con el Decreto 26-2016. Las reformas fueron parcializadas y aspectos de fondo no se consideraron. Militantes de la política tradicional en el país vieron sus intereses vulnerados y, por medio de alianzas, unificaron esfuerzos para aprobar las reformas que convienen a sus intereses y les permite el control del sistema político.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) en su calidad de máximo órgano en materia electoral, retoma y recopila algunas propuestas excluidas por el Pleno de diputados del Congreso de la República al aprobar las reformas mencionadas.

Temas a Considerar en la Reforma Electoral

En atención a lo anterior, la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula en el artículo 256 Bis, la “Comisión de

Actualización y Modernización Electoral”.

Artículo 256 Bis. Comisión de Actualización y Modernización Electoral. Al concluir el proceso electoral se establecerá la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, cuyo objetivo es evaluar el proceso electoral finalizado y de ser necesario, presentar propuestas de reformas que fueren procedentes a la presente Ley. Las organizaciones sociales, académicas y políticas, podrán presentar sus propuestas a la Comisión. El Tribunal Supremo Electoral, de ser procedente presentará la correspondiente iniciativa de ley, ante el Congreso de la República, quien tendrá que conocer de las mismas previo a finalizar el primer período ordinario de la nueva legislatura. Adicionado por el artículo 64 del Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República el 25-05-2016. (Organismo Legislativo, 1985)

Atendiendo lo regulado en el artículo citado, se proponen los siguientes temas que deberían considerarse en las reformas a la LEPP, derivado de los incidentes que marcaron las elecciones generales 2023.

Regulación del Sistema de Campaña y propaganda electoral en redes sociales



El Tribunal Supremo Electoral (TSE) oficializa el 20 de enero la convocatoria a elecciones 2023 en Guatemala. (Foto Prensa Libre: Esbin García).

El actual proceso electoral evidenció debilidad por la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión del TSE, específicamente en el control de la propaganda electoral realizada en redes sociales y la distribución de espacios en dichas plataformas que alcanzaron niveles de masificación transformando la sociedad y las culturas. El desarrollo del proceso electoral 2023

en Guatemala ha experimentado esa transformación, rediseñando el modelo de las campañas electorales, en el cual las reglas del juego no siempre son claras.

En tal sentido, los incidentes ocurridos en el actual proceso electoral exigen priorizar las debilidades identificadas. La regulación de la propaganda en redes sociales debe desarrollarse al giro de las

propuestas y plan de trabajo de los partidos políticos; en igualdad de condiciones con la distribución de los espacios.

La falta de regulación de la propaganda electoral en redes sociales genera discrecionalidad en el pago de publicidad en Instagram y Facebook. El único límite a esta nueva modalidad de campaña electoral fue respetar el techo fijado por el TSE mediante el Decreto 1-2023 en Q34,954,222.57 millones de quetzales. (Tribunal Supremo Electoral, 2023, pág. 69)

La ausencia de regulación para pautar en la plataforma TikTok generó que algunos candidatos promovieran sus campañas sin controles por ese medio. Al problema se suma el uso de la plataforma de anuncios de Google, con la finalidad de promover la campaña electoral en diferentes páginas de internet, previo a oficializarse las elecciones por el TSE, que dio luz verde al desarrollo de la campaña electoral. Los casos expuestos estuvieron fuera del control y fiscalización por la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión del TSE.

Revisión del modelo de financiamiento privado

A diferencia del financiamiento público que se fiscaliza por medio de la fórmula del total de empadronados a nivel nacional, multiplicándolo por US\$0.50 para los partidos políticos y para los comités cívicos US\$0.10 por el total de empadronados en su municipio, el financiamiento privado ha presentado mayor complejidad en la fiscalización y control para determinar la procedencia del dinero y el respeto al techo de campaña. Las lecciones aprendidas evidenciaron que el TSE en el actual proceso electoral no tuvo la capacidad de fiscalizar el financiamiento privado de los partidos políticos nuevos, por ende, el tema debe priorizarse en las propuestas de reformas al sistema electoral.

Fortalecimiento de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización

La Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos, es la dependencia del TSE responsable del control y fiscalización del financiamiento de las Organizaciones

Políticas y goza de independencia en su funcionalidad.

Las experiencias durante el proceso electoral de 2023 evidenciaron un retroceso en la capacidad de control y fiscalización de dicha Unidad, en comparación con el proceso electoral desarrollado en 2019.

Las 29 organizaciones políticas que compitieron en la primera vuelta de elecciones generales de 2023 demandan el fortalecimiento de la unidad referida. Es necesario canalizar un presupuesto compatible que permita la contratación de personal calificado, la obtención de equipo de cómputo de punta y actualización tecnológica, adicional a las capacitaciones permanentes del recurso humano para garantizar la eficiencia por resultados.

Discusión del modelo de escrutinio

El tema es relevante y amerita discutirlo exhaustivamente. Es urgente respaldar jurídicamente la potestad de las Juntas Receptoras de Votos manifiesta en el conteo de votos y la veracidad de los resultados consignados en las actas correspondientes.

Esa debilidad jurídica permitió repetir las audiencias de escrutinio y cotejar los datos consignados en cada mesa de votación con los valores ingresados en el sistema informático de transmisión de datos del TSE. Los resultados demostraron que la transmisión de datos por las Juntas Receptoras de Votos no influyó ni modificó los resultados de la primera vuelta electoral, descartando los rumores de un posible fraude electoral.

Los Partidos Políticos deben designar fiscales en las Juntas Receptoras

El tema tiene secuencia con la discusión del modelo de escrutinio. Aunado a fortalecer jurídicamente las facultades otorgadas a las Juntas Receptoras de Votos, es imperativa la obligatoriedad de que los partidos políticos tengan presencia de fiscales en las Juntas Receptoras de Votos. La disposición permite que las organizaciones políticas, mediante sus fiscales, realicen las impugnaciones pertinentes y las resoluciones inmediatas en cuanto a la legalidad o no de los votos; evitando la judicialización del escrutinio.

La propuesta ha sido ampliamente discutida y consensuada en las reuniones sectoriales para reformar la LEPP dirigida por la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME).

Separación de la jurisdicción penal y la jurisdicción electoral

El tema es eminentemente sensible y de fondo, pues para entender la judicialización de la política debe comprenderse que, en materia penal, la responsabilidad es personalísima y aplicable a la persona que infringe la ley y que, en materia electoral, la competencia constitucional es exclusiva del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y no puede emprenderse acciones penales en contra de las organizaciones políticas legalmente inscritas durante el desarrollo del proceso electoral.

Las acciones emprendidas por el Ministerio Público por medio de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) y respaldadas por el Juzgado Séptimo de Instancia Penal a cargo del juez Fredy Raúl Orellana Letona, habrían vulnerado la autonomía y competencia constitucional

del TSE. Con ello, vulneraron también la democracia y el orden constitucional en Guatemala.

Estamos llamados a analizar la jurisdicción que asegure la objetividad y autonomía del TSE como máximo órgano competente en materia electoral y separe lo penal de lo electoral. Esto requiere analizar la creación de una cámara electoral competente para conocer y resolver lo resuelto por los magistrados del alto organismo en materia electoral; el análisis exhaustivo de otros cuerpos legales que se vinculen en la materia y competencia con el fin de identificar la viabilidad de la propuesta.

Algunos países como Argentina tienen definida la jurisdicción procesal electoral y sería un modelo para estudiar, entre otros. Se concluye en la urgencia de actualizar el sistema político a través de una nueva ley que garantice seguridad y de certeza al proceso electoral. Las lecciones aprendidas y los temas de controversia, como los expuestos y otros que surjan, deben analizarse y socializarse por medio de un proceso abierto de participación social coordinado por la CAME.

A propósito de Reformas, la Ley Orgánica del INACIF

La elección del director del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) no está excluida a intereses determinados. Esto tiene lógica por la función científica de la institución en sustentar las pruebas fehacientes para la investigación penal; precepto que ha despertado la injerencia de algunos actores. En ese sentido, es fundamental que la reforma de la Ley propuesta en la iniciativa 6169, no se limite únicamente a subsanar formalidades (requisitos) sino que responda a corregir criterios de fondo y garantice la transparencia en dicho proceso. (Legislativo, Congreso de la República, 2023)

La independencia y objetividad de la institución juegan un rol preponderante en la certeza jurídica del proceso penal. La investigación forense es la médula en la investigación porque contribuye a la imparcialidad en las decisiones judiciales. Por ello, el director del INACIF no puede estar condicionado ni supeditado a influencias o injerencias internas o externas.

En relación con el tema, el Movimiento Pro-Justicia en el estudio «Ruta procedimental para el nombramiento del director general del Instituto Nacional de Ciencias Forenses –INACIF- Período 2022-2027» define criterios a considerar para mejorar el proceso:

“Aplicación de principios de objetividad, publicidad y transparencia en el proceso; Establecimiento de fechas clave para el proceso; Discusión profunda de un perfil idóneo acorde a la situación que vive la sociedad guatemalteca; Convocatoria pública ampliamente difundida en toda la República, para que todo aquel interesado en el cargo pueda postularse; Claridad y amplitud en el establecimiento de requisitos, documentos requeridos y amplia vigencia de las constancias y certificaciones solicitadas; Definir un plazo amplio para la recepción de objeciones o denuncias de impedimento; Analizar la experiencia, capacidades y plan trabajo de los aspirantes; Ponderar la ética, honradez y honorabilidad y, Votación pública y

voto fundamentado” (Movimiento Projusticia, 2022, págs. 3, 4).

Se recomienda que la reforma a la Ley se desarrolle mediante una convocatoria abierta que garantice el análisis, debate y consenso de las propuestas, con la finalidad de fortalecer la vía procedimental en la elección del director del INACIF.

Sobre las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo

Por medio del decreto 14-2016 del congreso de la república, se reformó la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. En la actualidad, las reformas a dicha Ley toman fuerza y figura en la agenda legislativa. (Organismo Legislativo L. O., 1994)

Es oportuno indicar que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, acotado al artículo primero, norma las funciones, atribuciones y procedimiento parlamentario del Organismo Legislativo, al mismo tiempo que detalla la potestad legislativa ejercida por los diputados que integran el pleno. La Ley desarrolla el mandato constitucional

relativo a la interpelación de los ministros de estado establecido en Artículo 166 j, proceso que corresponde ejercer a los diputados con la intención de establecer el equilibrio en el ejercicio de la función pública, aplicando el sistema de control de pesos y contrapesos. (Constituyente, 1985 (Reformada el 17 de noviembre de 1993))

Sin embargo, la interpelación se ha convertido en un medio de represión política con el propósito de interrumpir la gestión pública y/o condicionarla a intereses individuales y sectoriales; desvirtuando su verdadera naturaleza. La discrecionalidad que permite la Ley en las interpelaciones ha dejado en evidencia el abuso de autoridad, citaciones sin fundamentos, faltas de respeto y la interrupción de la gestión pública premeditada; con el fin de solicitar el voto de falta de confianza obligando a los ministros de estado a dimitir del cargo o a su destitución sin oportunidad de una evaluación objetiva del desempeño.

El voto de falta de confianza debería emitirse sobre la base de pruebas fehacientes y criterios objetivos que demuestren la ineficiencia en el ejercicio del cargo y no como estrategia mal intencionada

que sujeta a los ministros a intereses de determinada bancada.

En atención a lo expuesto, la reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo debe orientarse a establecer límites y tipificar sanciones o delitos por el uso indebido que se haga de dicha figura.

Otro tema que causó incertidumbre tras las elecciones generales 2023 fue la juramentación del presidente constitucional de la República y su vicepresidente, electos democráticamente por medio del sufragio universal emitido en las urnas. El artículo 165 b constitucional, delega la facultad al Congreso de la República: «b. Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;» el mandato constitucional no establece otro requisito para juramentar y dar posesión al binomio presidencial electo en la urnas, entendiéndose contradictoria cualquier disposición en la ley especial que tipifique requisitos para juramentar al binomio presidencial, razón por la cual, la elección de la nueva junta directiva no debe interferir en la toma de posesión del presidente y vicepresidente del Organismo Ejecutivo.

La reforma del Artículo 28, relacionada con la participación en comisiones, establece la obligatoriedad de los diputados de formar parte de dos comisiones hasta el máximo de cuatro, facultando a quienes no integren la comisión a asistir a otras comisiones con voz, pero sin voto; la reforma está vinculada con lo preceptuado en el artículo 30 de dicho cuerpo legal, no reformado, generando un vacío en la compatibilidad y armonización jurídica de la norma.

Generalizando, las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo deben considerar aspectos importantes como: el estudio comparativo para evitar vacíos legales y sobre legislar, compatibilidad y viabilidad jurídica, armonización con otros cuerpos legales y una amplia discusión.

Fórmula para una buena Ley

La elaboración de toda iniciativa de ley, independientemente de la materia, debería ser el resultado del trabajo multidisciplinario que garantice la viabilidad de la nueva normativa, sobre la base mínima de los siguientes estudios:

Estudio de Impacto Regulatorio

Una consideración fundamental para el desarrollo de las actividades normativas (reglamentarias, legales o constitucionales) tiene que ver con estudiar previamente los impactos de las normas que se proponen. Por ejemplo, pueden utilizarse grupos focales para examinar la validez de la redacción de la norma. En este caso, sería convocando una muestra estadísticamente válida de las Unidades que desarrollan los procedimientos de compras que se pretenden reformar;

Estudio Interdisciplinario de la Norma

Una cuestión esencial que los abogados olvidamos es que existen otras ciencias que contribuyen con el mejor planteamiento de la normatividad, en particular aquella que regula procesos. Para ello se sugiere que, mediante un estudio de ingeniería industrial, se haga un diagrama de flujo del proceso sugerido y se estudien los tiempos, número de pasos, evitando duplicidad, complejidad del procedimiento, teoría de colas, etcétera. En particular, la aplicación de la teoría de colas al caso concreto es relevante, pues la norma

propuesta entrará a funcionar cuando ya existe un acumulado de compras que no se han realizado y que es indispensable priorizar, creando una cola del total de compras pendientes.

Estudio de Factibilidad y Costo

La factibilidad debe ser multidisciplinaria y desarrollarse cuando ya se ha delimitado el problema. Garantizar la viabilidad de un proyecto a través del análisis de diferentes estudios, permite mejorar la toma de decisiones y determinar si el proyecto es factible o no. El costo va relacionado con la factibilidad, todo proyecto debe establecer la fuente de los recursos que lo haga sostenible en su vigencia, sin afectar otros rubros presupuestarios.

Estudio Sociológico Jurídico Entre los Actores Afectados

Desde el ámbito de la sociología de las instituciones es fundamental entender cómo afecta la norma a sus aplicadores o usuarios. Esto porque la usabilidad de la norma es fundamental para asegurar que sea acogida y aplicada por los actores sociales encargados de su aplicación.

Examen ex-post

Se sugiere que para lecciones aprendidas se realice una encuesta cerrada, lo cual permite examinar la norma que se pretende sustituir para aprender cuales son las dificultades que impiden su aplicación, y así, evitarlos en la redacción de la nueva norma.

en cuanto a tiempo, número de pasos y garantías de transparencia antes de redactar la norma. Es infortunado que los abogados empiecen a redactar la norma cuando no está claro cuál será el procedimiento y cómo puede suceder en la práctica, para lo cual se sugiere la utilización de laboratorio o pruebas piloto.

Redacción de la norma

Se debe realizar el diagrama de flujo para estudiar su mejor elaboración

Referencias

- Constituyente, A. N. (1985 (Reformada el 17 de noviembre de 1993)). INE. Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela RepublicadeGuatemala.pdf>
- España, M. (2021). Prensa Libre. Obtenido de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/mas-reformas-y-los-mismos-problemas-de-la-ley-de-contrataciones-del-estado/>
- Legislativo, O. (1992). *Contraloría General de Cuentas*. Obtenido de https://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_leg_ley/6%20LEY%20DE%20CONTRATACIONES%20DEL%20ESTADO%20DECRETO%20DEL%20CONGRESO%2057-92.pdf
- Legislativo, O. (2023). *Congreso de la República*. Obtenido de https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5977#gsc.tab=0

Movimiento Projusticia, R. p.-2. (2022). *Movimiento Projusticia*. Obtenido de <https://www.movimientoprojusticia.org.gt/images/Archivos%202022/Ruta%20procedimental%20id%C3%B3nea%20Inacif%202022.pdf>

Organismo Legislativo, D. 1.-8. (1985). TSE. Obtenido de <https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>

Organismo Legislativo, L. O. (1994). Obtenido de https://pdba.georgetown.edu/Legislative/Guate/GuateLey_Org.pdf

Tribunal Supremo Electoral, D. d. (2023). TSE. Obtenido de https://tse.org.gt/images/Decretos2023/decreto_01-2023.pdf



Arévalo, Cambio de Época

Recibido: 19/02/2024

Aceptado: 20/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Cristhians Castillo

Licenciado en Relaciones Internacionales,
Encargado del Área Sociopolítica del IPNUSAC

Correo: crisma0622@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-1367-1008>

Resumen

Desde que inició la crisis político-institucional en 2015, tres gobiernos no la han podido clausurar. El periodo que está iniciando debe ser el definitivo para cerrar la coyuntura y cristalizar un nuevo pacto de la talla de la constitución de 1985 o los acuerdos de paz. Ese es el tamaño del reto histórico del presidente Arévalo. Medir su efectividad a 30 días de haber asumido es un despropósito; pero sí, se puede hacer una aproximación a su orientación y compromiso con los grandes pilares de la agenda mínima de país, que puede ser el contenido del pacto para la nueva época política. La institucionalidad democrática no soportará un nuevo manoseo a la Constitución ni el oportunismo de sectores de rapiña que toman por asalto la democracia.

Palabras clave

Gobernanza, gobernabilidad, gestión pública, pacto político, legado, coyuntura.

Abstract

Since the political-institutional crisis began in 2015, three governments have not been able to close it. The period that is beginning must be the definitive one to close the situation and crystallize a new pact of the stature of the 1985 constitution or the peace agreements. That is the size of President Arévalo's historic challenge. Measuring its effectiveness 30 days after taking office is nonsense; But an approximation can be made to its orientation and commitment to the great pillars of the country's minimum agenda that can be the content of the pact for the new political era. Democratic institutions will not tolerate a new tampering with the Constitution nor the opportunism of predatory sectors that take democracy by storm.

Keywords

Governance, governability, public management, political pact, legacy, juncture.

El Espacio de Oportunidad de la Transición

Llegar al cambio de gobierno central, legislatura en el Congreso y 340 gobiernos locales en el año 2024 fue el cierre de la más ajetreada elección general que ha vivido Guatemala en el periodo de la apertura democrática. Además de la intensa elección, el periodo de transición sometió a tensiones y desgastes a la institucionalidad democrática que logró garantizar la alternabilidad en el poder.

La fatiga no solo impactó a los sujetos políticos que participaron de las contiendas; también desgastó a la sociedad que rechazó en las urnas el modelo autocrático del expresidente Alejandro Giammattei, que defendió la democracia en las calles del intento de alterar los resultados electorales y acompañó al Partido Movimiento Semilla, a su binomio y dignatarios electos, en una controversial juramentación legislativa y presidencial que hasta el último momento enfrentó las amenazas veladas de sabotaje al traspaso de poder.

Este artículo es una reflexión a un mes del fracaso absoluto de

quienes intentaron ganar las elecciones judicializando contendientes, que luego perdieron en las votaciones, que no pudieron desconocer los resultados, que no les funcionó retrasar las adjudicaciones, que no pudieron suspender al partido Movimiento Semilla en pleno proceso electoral, que luego fueron derrotados en el balotaje, que no pudieron alterar resultados a pesar de la captura de las actas ni demostraron las supuestas “irregularidades” de la primera vuelta (en la segunda ronda de audiencias de revisión); que no les funcionó criminalizar a miembros de Semilla, que no pudieron quitar el antejuicio al binomio triunfador ni evitar su juramentación y, por si todo esto fuera poco, han quedado al margen de la alianza mayoritaria que, sin mucho éxito, gobierna la estancada décima legislatura.

A pesar de haber cooptado todo el sistema de pesos y contrapesos republicanos del Estado Guatemalteco, los aliados de Alejandro Giammattei sufrieron todas estas derrotas consecutivas sin que ello represente la ruptura de las estructuras que, durante cuatro años, gobernaron bajo un modelo de gestión pública de control total. Aún no se ha dado el desenlace de la

coyuntura de rotación de élites que se abrió en 2015 y que debiera dotar de un pacto político de estabilidad y gobernanza con alcance de reformas estratégicas al marco constitucional democrático de derecho, acuerdo nacional que sigue pendiente.

No obstante, los recién llegados nuevos inquilinos de casa presidencial, tiene un margen de acción que permite impulsar acciones contundentes que puedan permitirles liderar una transición no solo de gobierno, sino que sienta las bases de un proceso de reforma profunda del Estado.

En ese contexto histórico es que se analizan las primeras acciones gubernamentales, tomando en cuenta que se ha agotado el primer mes de 48 que dura el mandato y que no admite, ni ampliación, ni reelección. Al llegar al Poder Ejecutivo el tiempo empieza a correr en contra de todo lo que se pretende realizar; por ello es tan importante aprovechar al máximo el espacio de oportunidad que abre la transición para que, en conjunto con los sectores estratégicos de país aliados, se promueva la más ambiciosa agenda de transformación institucional que tanto ha demandado la sociedad desde la consigna de calle

#ReformasYa (2015) y solo un equipo de trabajo con orientación progresista puede promover en el país.

Hay que reconocer que se han concretado las principales limitaciones que se identificaban previo a la toma de posesión. El partido de gobierno, un partido joven, sin cuadros, ni equipos de trabajo, ni despliegue territorial, está enfrentando el día a día cediendo espacios a viejas estructuras que ya conocen como opera la maquinaria burocrática y pueden coadyuvar a la integración de equipos de trabajo en un gabinete que igualmente pareciera que ha sido integrado de forma corporativa. La visión y primeras acciones avanzan en la ruta correcta, pero a un ritmo lento y con poca tracción en la gestión gubernamental y, definitivamente, hay una evidente disparidad entre los resultados de las políticas públicas del Ejecutivo y el caprichoso comportamiento del grupo de diputados que continúan siendo independientes y batallan por constituirse en bloque legislativo oficialista.

A pesar de tener que asumir en condiciones muy adversas y sobre todo, tener que administrar un aparato

gubernamental que entretejió alianzas perversas entre diversos sectores señalados de pertenecer estructuras vinculadas con presuntas tramas de corrupción, primero para lograr una sinergia capaz de evitar la continuidad de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), y luego para aprovechar la bonanza de recursos públicos debido a la emergencia sanitaria por Covid-19; las primeras acciones de relevo de personajes controversiales en la administración pública identificados como adláteres de las administraciones de Jimmy Morales y Alejandro Giammattei, muestran la voluntad de enfrentar a estos monstruos de mil cabezas que han instaurado una dictadura de sistema.

No es poca cosa desestructurar redes clientelares de cooptación y secuestro de la institucionalidad pública. No se logra de tajo, ni será una tarea inmediata con resultados maximalistas pero los primeros pasos se perciben firmes.

Un Nuevo Gabinete que Parece de Ensueño

Como en una orquesta sinfónica, el binomio juega el papel de dirección, de espectáculo, pasión y visión en la conducción. Pero son los ministros los que tocan los instrumentos y mueven la maquinaria burocrática que debe producir resultados de políticas públicas y en general de la mecánica institucional. Haya o no presidente, el ejecutivo se sigue moviendo y produce lo que coloquialmente se identifica como “talacha”. Es en lo operativo donde se generan los abultados resultados y las estadísticas poco creíbles -a veces-, que los funcionarios pomposamente comunican como logros de su gestión y llenan las memorias de labores que solo sirven para empolvase en anaqueles.

Eso provoca que durante las coberturas de campaña electoral o en los periodos de transición, tanto se insiste en escudriñar quienes estarán al frente de los 14 ministerios y algunas secretarías que tienen operatividad suficiente en sí mismas, pues ahí es donde están los puestos de trabajo a distribuir, los grandes negocios

con el Estado, las principales asignaciones presupuestarias y la posibilidad real de concretar privilegios para la actividad económica. El gabinete es un espacio más de reparto corporativo de poder en el Estado Guatemalteco.

Cabe una precisión conceptual de lo que entendemos por corporativismo de Estado. Para Jorge Mario Audelo Cruz (2005) «es el corporativismo visto como una manera específica de intermediación de intereses, teniendo como telón de fondo, a la democracia y las relaciones entre sociedad civil y el Estado» ya en periodo de gobierno, es en donde se da «la existencia de monopolios de representación, la manera en que los grupos de interés influyen en la formación de políticas públicas, los acuerdos entre actores políticos relevantes (partidos políticos, organizaciones públicas y privadas, el Estado y sus instituciones, etcétera)» con lo cual se termina gobernando el Estado de manera corporativa. Audelo Cruz, cita la definición clásica de Shmitter sobre el corporativismo:

«Sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de

categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos.»

Igualmente rescata a Lijphart: «El corporativismo es considerado como la incorporación institucional de los grupos de interés al proceso de formulación de políticas públicas (concertación).»

Para fundamentar el análisis del caso guatemalteco aquí planteado, se afirma que durante el periodo administrativo de las autoridades electas, el país no se gobierna mediante acuerdos entre partidos políticos con planteamientos programáticos definidos -no existen partidos políticos institucionalizados-, por lo tanto se gobierna generando consensos entre actores estratégicos de país, a quienes la legislación o los acuerdos previos les entregan cuotas de poder institucional para la defensa y protección de sus intereses, dando como

resultado una gobernabilidad pactada entre autoridades electas y grupos de presión con capacidad de incidencia en las políticas públicas, la legislación y más recientemente el control territorial.

Con base en ello, se analiza la integración del gabinete del presidente Arévalo de León que guarda un paralelismo con el que gobernó Jimmy Morales en los primeros meses de su gestión. Ambos presidentes débiles en cuanto a su capacidad de articulación política de grupos de presión; ganaron su respectiva primera campaña presidencial y pertenecieron a partidos sin trayectoria capaces de poner en cargos de gobierno a cuadros orgánicos. Al igual que el primer gabinete de Morales, la integración del actual gabinete se puede analizar en tres facciones que responden a una clasificación metodológica propuesta por el autor, sin que se haya utilizado los vínculos y trayectoria de los ministros con ciertos sectores, sino por una clasificación respecto de las prioridades de políticas públicas nacionales e internacionales.

La Gente de Confianza del Presidente

En esta categoría se agrupan técnicos con amplia trayectoria profesional que pertenecen al grupo fundador del partido Movimiento Semilla o han sido militantes. El diputado Jonathan Kiril Thomas Menkos Zeissig (Finanzas Públicas) hombre del partido y un comprometido con la estrategia internacional de combate a la corrupción y la impunidad, compañero de binomio de la exfiscal Thelma Aldana que al final no fue inscrito para competir. Anabella María Giracca Méndez de Castellanos (Educación) del grupo fundador. Abelardo Pinto Moscoso (Desarrollo Social) integrante del Comité Ejecutivo Nacional de Semilla. Carlos Ramiro Martínez Alvarado (Relaciones Exteriores) compañeros en la carrera diplomática. Oscar Arnoldo Cordón Cruz (Salud) tecnócrata internacional miembro del equipo de transición. Maynor Estuardo Estrada Rosales (Agricultura Ganadería y Alimentación) de las bases del partido. Estos funcionarios integran una facción leal al presidente.

El gabinete económico

El sector empresarial organizado ha cogobernado con los últimos 5 gobiernos (incluido el de transición de Alejandro Maldonado Aguirre). Es a partir del gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza, cuando la presencia de actores orgánicos al sector empresarial, ocupan cargos ministeriales de importancia dedicados a resguardar los intereses empresariales desde aquel gobierno que se presumía de social demócrata. La estrategia tiene sentido, pues desde las políticas públicas se pueden conceder privilegios, amnistías, exoneraciones, prórrogas y demás incentivos públicos que le permiten al empresariado nacional tener ventajas competitivas. La presencia de este actor estratégico de país sobresale debido a que nuevamente puede haber diferencias ideológicas significativas con el oficialismo que se presume de centro izquierda. No obstante, los nombramientos desentonan del grupo anterior.

En esta facción se ubican: Diana Jazmín de la Vega Espinoza de Furlán (Comunicaciones Infraestructura y Vivienda), Gabriela Pacheco García de Quinn

(Economía). La cuota incluía Energía y Minas con la designación de Shanti Anayté Guardado Hernández quien, a días de haber sido presentado el gabinete, declinó debido a fuertes señalamientos por sus críticas a líderes comunitarios que luchan por los recursos naturales. Sin embargo, el sector empresarial se recetó su cupo ministerial a la medida, el viceministerio de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones del MAGA.

Finalmente, la igual que con el gabinete de Morales, se presumía que por lo menos 5 ministros de la época (Salud, Gobernación, Relaciones Exteriores, Finanzas y Trabajo) gozaban de una buena relación con la embajada de Estados Unidos en el País. En el actual gabinete, nuevamente se podría presumir que Gobernación, Trabajo y el Ministerio de la Defensa, serían áreas en las que hay especial interés de cooperación bilateral entre ambos países. No solo por los designados a esas carteras (más allá de los ministros) sino por los apoyos (en equipo y financiamiento) que ya han sido entregados; así como la depuración de empleados que presuntamente negociaban con las visas laborales temporales que se otorgan para viajar a Estados Unidos (Pérez y Sánchez,

2024) en la cartera de Trabajo. Cabe anticipar que los resultados más tangibles de la gestión Arévalo se contabilizan en temas de seguridad y recuperación del control fronterizo.

Por último, tres carteras en manos de técnicos que pueden haber llegado por incidencia de sectores de sociedad civil, academia u organizaciones internacionales especializadas: Liwy del Carmen Immacolata Grazioso Sierra (Cultura y Deportes) académica de carrera; Víctor Hugo Ventura Ruiz (Energía y Minas) “llega a la cartera del MEM bajo fuertes presiones desde los territorios donde se implementan proyectos mineros e hidroeléctricos que impactan y violan derechos de comunidades y Pueblos Indígenas, afectan territorios y riquezas naturales” (Solano, 2024). María José Iturbide Flores de Chang (Ambiente y recursos naturales). En los tres casos no pareciera que hay trayectoria política o sectorial muy clara, pero por su recorrido pueden sumar al gabinete que, al igual que ese de los primeros meses de Morales, es el equipo de ensueño para algunos.

Una aproximación a los énfasis de la política gubernamental arevalista

La familia Arévalo vuelve al poder. 79 años después de que Juan José Arévalo Bermejo asumiera la presidencia un 15 de marzo de 1945 (Montenegro, 2021), su hijo César Bernardo Arévalo de León, llega al poder en un claro proceso de debilitamiento político luego de defender su triunfo electoral durante los meses previos a su juramentación al cargo. Desde la integración de su gabinete, pasando por la defensa del partido que lo postuló, hasta el ritmo en el que ha ido relevando los cuadros políticos, administrativos y operativos de la administración anterior que aún siguen en la función pública por no contar con militantes que les reemplacen ipso facto. La posibilidad de que esta familia siga marcando la historia política del país, ahora estará determinada por la capacidad del presidente de cerrar la coyuntura y pasar al momento refundacional que continúe el legado de su padre y salvaguarde el buen nombre familiar y la tradición de buen gobierno.

Arévalo Bermejo asumió el poder en la etapa posterior a la resolución de la coyuntura que puso fin a la dictadura de Jorge Ubico. La energía social no solo rompió con la autocracia sino alcanzó para respaldar un ciclo de transformaciones estructurales entre las que destacan las educativas (escuelas tipo federación, comité nacional de alfabetización y la dignificación docente), la dignificación laboral con el código del trabajo, la creación del Seguro Social y la modernización político-ideológica mediante el “«Socialismo Espiritualista», el cual significaba una auténtica innovación filosófica para una Latinoamérica que se debatía entre el conservatismo, el liberalismo y el marxismo. Ese socialismo no se ceñía a la distribución de bienes materiales, la explotación de los recursos nacionales, ni al mejoramiento en general del nivel de vida. Más que eso, implicaba la liberación psicológica y moral, y la dignificación de cada hombre en la sociedad” (Mejía, 2023) lo cual permitió colocar las bases de un capitalismo moderno en el país, proyecto que se truncó con la contrarrevolución de 1954.

Escenario comparable con el que asume su hijo, que gana la presidencia

acuerpado de una energía social que rechaza el autoritarismo de Giammattei. Pero la derrota electoral de la entente conservadora del Giammatteiato (Sandoval, 2024), no conllevó el desenlace de la coyuntura de rotación de élites, sino un nuevo estadio en la desestructuración del modelo criminal de Estado que inició en el 2015 y que aún no encuentra la ruta para un nuevo pacto estratégico de cierre de la inestabilidad política.

Lo que se puede identificar en las primeras acciones de gobierno es que haber dedicado gran parte del esfuerzo político en defender el resultado electoral y evitar que los intentos de ruptura institucional truncaran la alternancia democrática durante los 5 meses de transición, evidentemente distrajo al binomio presidencial de articular equipos de trabajo que viabilizaran resultados rápidos en un tiempo corto al frente de las instituciones. Por otro lado, los esfuerzos por salvar al partido Movimiento Semilla no fueron el principal objetivo de múltiples sectores sociales que, en octubre de 2023, salieron a ocupar el espacio público para defender la democracia. Un activo de la sociedad guatemalteca que rechaza las prácticas oscurantistas del periodo de

conflicto armado y los gobiernos autócratas de la apertura democrática. Queda claro que el partido no era un tema de interés nacional, como algunos simpatizantes pretendieron hacerlo parecer. Justificando que las movilizaciones de calle en rechazo de los atropellos del MP al investigar presuntos delitos electorales, como el secuestro de actas y la ruptura de la cadena de resguardo de materiales electorales, también buscaban suspender las averiguaciones en contra del partido Semilla y el binomio ganador.

La personalización de la tensión entre Arévalo de León y Consuelo Porras, por la persecución de miembros del partido y el intento de retiro de su inmunidad por las investigaciones referidas, se extendió hasta las primeras semanas del nuevo gobierno debido a declaraciones del presidente respecto de sus intenciones de pedir la renuncia de la fiscal general, quien cuenta con el respaldo legal para el plazo de su nombramiento.

No contar con la capacidad de renovación de cuadros de confianza y mandos medios (hasta gobernadores) evita que pueda endosar la culpa de los lentos avances a las condiciones en que se

asumió el mando, debido a la cooptación institucional que perpetró el anterior gobierno y, aún parece tener el control de las estructuras operativas en los ministerios.

Por estas condicionantes no se puede entrar a evaluar el desempeño del nuevo gobierno a un mes de haber asumido el cargo. En ese sentido, se propone hacer una aproximación a los principales aciertos y desaciertos en las decisiones gubernamentales que han trascendido.

Hay que tomar en cuenta que derivado de las expectativas, la opinión pública, los centros de pensamiento y en general de la sociedad civil organizada, son los sectores que albergan las mayores exigencias de un intenso ritmo de cambio; toda vez que sigue afincada en la cultura política la aspiración mesiánica que vota por opciones que ofrecen transformación de país a partir de golpes de magia. Las cuales, en campaña suenan bien, pero en el ejercicio del poder son inviables. Estas expectativas de cambio son altas y por eso se espera una gestión con un ritmo más intenso, principalmente, en la develación de casos de corrupción que sienten precedente nuevamente en la gestión gubernamental.

Pasos hacia adelante y resbalones innecesarios

La ansiedad por el estancamiento social provocado por tres nefastos gobiernos consecutivos (Otto Pérez, Jimmy Morales y Alejandro Giammattei) hace que al gobierno progresista se le exijan enmiendas de golpe, luego de un agresivo proceso de captura institucional del Estado, de la penetración del crimen organizado a todo nivel y de la recomposición de las redes político-económicas ilícitas que siguen expoliando el erario nacional.

A 30 días, diversos sectores han pretendido pasar la tabla rasa y se levantó en el país un debate en torno al corte de caja de lo gestionado por la administración Arévalo, por lo que a continuación se rescatan algunos de los activos que pueden acompañar el periodo de gobierno y aquellos temas que requieren un golpe de timón para evitar empantanar las capacidades ejecutivas de los operadores de las políticas públicas.

Es importante destacar que la orientación discursiva y las narrativas contenidas en el plan de gobierno

2024-2028 y las diversas participaciones públicas del presidente, manifiestan una ruta de acción deseable y difícilmente criticable desde posturas académicas. No obstante, aún son elaboraciones ideales que deberán ser respaldadas por acuerdos políticos entre diversos sectores estratégicos para coadyuvar a una efectiva implementación de las aspiraciones gubernamentales.

Articulación de la gestión territorial y el gobierno central

De los primeros aciertos en los inicios del nuevo gobierno esta continuar y profundizar de manera virtuosa (no como lo instrumentalizó el Giammatteiatto) la relación entre los gobiernos municipales, el nivel regional del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, la institucionalidad municipalista y el gobierno central. En ese sentido, promover una alianza que obtuvo la victoria en las votaciones para presidir la Asociación Nacional de Municipalidades y los acercamientos con alcaldes puede ser la fórmula para articular en los territorios las múltiples políticas sectoriales que coadyuven con las gestiones municipales en el mejoramiento de las condiciones de

vida de la población. Ello además permitiría la complementariedad en la inversión pública realizada desde el nivel central, con proyectos financiados por el sistema de consejos de desarrollo y eventualmente alianzas público-privadas y cooperación internacional que fluyan sinérgicamente evitando la dispersión que hace inútiles los proyectos bajo intereses politiqueros.

Continuar en la ruta de fortalecimiento de gestión tributaria

Luego de los resultados en la recaudación postpandemia, que han demostrado que la estructura tributaria puede cumplir con la meta de los acuerdos de paz de más del 12% para financiar la inversión social y la modernización del Estado, fue una jugada maestra haber mantenido en el cargo al Super Intendente de la Administración Tributaria que ha sobrepasado las metas, facilitando el pago de los tributos y ampliando efectivamente la base tributaria y el combate a la evasión y la elusión fiscal.

Difícilmente podrán encontrar excusas los grandes tributarios para revertir

los avances en materia fiscal, con lo cual, se evita que por la vía de los ingresos del Estado se intente debilitar la gestión de Arévalo que ahora debe garantizar una ejecución de los recursos ágil y transparente.

Golpes de efecto puntuales

Evidentemente, aunque hay un desempeño sumamente diferenciado en los 14 ministros, hay acciones que han respondido directamente a las expectativas del gran público guatemalteco y que van en la línea de romper con la dictadura de sistema y los opacos negocios con el Estado. Entre las que hay que destacar: la declaratoria de moratoria de proyectos mineros, que implica la revisión de lo actuado con relación a licencias caso por caso (Bolaños, 2024); este tema ha sido causa de conflictividad socioambiental y responde a la visión de poder consensuar un gran pacto ambiental por el país que atienda las demandas, no solo de las empresas extractivo-comerciales, sino además respete a los pueblos originarios y las poblaciones que habitan los territorios explotados.

La revisión de contratos de obra gris también ha generado reacciones favorables a una cartera controversial. En el ministerio de comunicaciones la supervisión de los trabajos de mantenimiento de la autopista Palín-Escuintla previo a su recepción y la develación del negocio de desmantelamiento de garitas que intervino en un proyecto aún no concluido (Gutiérrez, 2024), responde a la demanda de la población de romper con las tramas de corrupción en los grandes negocios con el Estado.

La destitución de aproximadamente 878 trabajadores del estado que ocupaban presuntamente plazas “fantasma” y estaban asociadas a vínculos políticos y corrupción (Juárez, 2024). Este tipo de anuncios es lo que más responde a la oferta de campaña de combatir frontalmente el mal uso de los recursos públicos, pese a que, en el discurso de toma de posesión solo hubo dos menciones tangenciales a tan importante problemática de la gestión pública. En esta misma línea destituciones de personajes controversiales también generaron regocijo en el gran público. Entre ellas, la de Francis Argueta de Aeronáutica Civil y Alejandra Carrillo en el Instituto de la Víctima; ambos actores políticos transversales a varios

gobierno y legislaturas que han recibido acusaciones y denuncias.

La suspensión del negocio del seguro médico escolar, el remozamiento de escuelas y el anuncio de una negociación transparente del pacto colectivo con el sindicato mayoritario de maestros, son resultados significativos en Educación.

Finalmente, la gestión más exitosa del gabinete ha sido todo lo actuado en materia de seguridad. Es en esta cartera en donde el apoyo de la Embajada de Estados Unidos se ha hecho tangible orientando no solo la seguridad transfronteriza, sino además equipando unidades especializadas en materia de seguridad ciudadana. Haber priorizado el combate a las extorsiones y tener resultados en materia desarticulación de estructuras, alrededor de una centena de capturas, 9 requisas en cárceles en donde se perpetra el ilícito, la creación de un Grupo Especial contra la Extorsión (GECE) ha sido una victoria rápida. Retomar la reforma policial con una visión de fortalecimiento institucional y la transformación del quinto viceministerio especializado en seguridad transfronteriza, dedicado al combate del narcotráfico, la defraudación aduanera,

el contrabando, la trata y en general la recuperación del control de las fronteras, sugiere que la cooperación transnacional para enfrentar estas amenazas a la seguridad nacional norteamericana, son asumidas por la nueva administración, con lo que se pretende disuadir al crimen transnacional.

La gran expectativa respecto del resto de gabinete es que las auditorias forenses que se anunciaron, así como la depuración del personal y la revisión de contratos en el corto plazo, permitan a la población conocer el destino de un importante porcentaje del presupuesto general que se desperdicia en corrupción.

En cuanto a los resbalones que han generado desgastes innecesarios, se puede resaltar el lanzamiento de un supuesto “acuerdo agrario nacional” que, aunque aborda una problemática estructural del país, suscribirlo únicamente con cuatro organizaciones campesinas, lejos de abonar a la solución de las causas de la estructura agraria conflictiva, levantó alertas en sectores que podrían ver afectados sus intereses.

El intento de democratizar la designación de gobernadores, está

retrasando la operatividad del sistema de consejos de desarrollo, que no tendrá un desempeño ágil en la ejecución de proyectos este año mientras no se tenga en firme a los 22 representantes del presidente en los departamentos articulando, no solo la inversión pública territorial, sino promoviendo la coordinación de las políticas sectoriales en lo local.

Por último, cabe señalar que hay una evidente diferencia en efectividad entre el Ejecutivo y el Legislativo. El grupo de diputados electos por el Partido Movimiento Semilla, que han fracasado en todos sus intentos por integrarse como bancada parlamentaria, ha llevado a una volatilidad en los acuerdos de la alianza que nombró a las dos juntas directivas y consecuentemente ha ralentizado la producción parlamentaria.

Avanzar hacia la visión estratégica de reforma profunda del Estado

La operatividad tiende a absorber a las autoridades estatales en el día a día, por lo que en el ejercicio del poder

público se pierde de vista el legado que es la transformación de las condiciones de subdesarrollo del país. Es por ello que, en este apartado, se hace un repaso de la propuesta de la Agenda Estratégica 2020-24 (en el eje de Estado y Democracia) que la USAC lanzó a debate en su momento y que sigue vigente debido a que el gobierno de Giammattei no abordó ninguno de los ejes de la agenda mínima de país que se ha venido consensuando a lo largo de la crisis político-institucional iniciada en 2015. Este podría ser el gran pacto de resolución de la coyuntura y la hoja de ruta para conducción estratégica de país, si el actual gobierno asume el reto de avanzar en la ejecución de los ejes planteados.

Queda claro que la reforma política es el primer pilar de la nueva época en la institucionalidad estatal. Hay acuerdo generalizado que es fundamental una reforma integral de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) para detener el franco deterioro del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el sistema electoral que han sido objeto de ataques y pérdida de credibilidad en las últimas tres elecciones. Aunque este no es un tema

del Organismo Ejecutivo, la debilidad en la que se encuentra la actual magistratura de TSE, obliga a que un liderazgo con credibilidad convoque a un debate, al más alto nivel, para orientar los consensos en esta materia. Luego de la aprobación del decreto legislativo 26-2016 que reformó la LEPP, Jimmy Morales convocó a una mesa de trabajo para integrar lo que denominó “las reformas de segunda generación”, lo cual se constituye en el antecedente que habilita al presidente Arévalo a asumir una eventual convocatoria interinstitucional que incluya al TSE, la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República y a la sociedad civil especializada, en busca de integrar un esfuerzo serio que dé como resultado la propuesta a ser debatida en el proceso legislativo correspondiente. Aunque la metodología sea confluyente con la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, no debe necesariamente estar sujeta a las prisas de tener que presentar una iniciativa de ley antes que concluya el primer periodo ordinario de sesiones de la décima legislatura, que en el segundo semestre del 2024 estará principalmente ocupada en la elección de las nuevas autoridades del Organismo Judicial.

Un segundo eje tiene que ver con la reforma y modernización del modelo de gestión pública, los retos son igualmente impostergables. El segundo pilar de la nueva época política es contar con un régimen ejecutivo efectivo para atender las demandas y necesidades de la población guatemalteca. Ello requiere que la burocracia se depure para despojarse del lastre de la politización, el nepotismo, los compadrazgos y el clientelismo que han hecho del Estado un ente obeso.

El plan de gobierno 2024-28 contempla “fortalecer el servicio civil sobre una base meritocrática”, lo cual complementa la dura tarea de realizar despidos y destituciones de aquellos empleados públicos que han llegado a los puestos de forma irregular.

En este mismo eje, la legislación de una ley especializada de compras y contrataciones del Estado es el otro gran hito en el que hay amplio consenso. No obstante, las reformas del 2016 que buscaron la transparencia en el sistema de compras, rigidizaron al punto de entorpecer la capacidad de ejecución presupuestaria del gobierno del expresidente Morales. Bajo

los estados de excepción por pandemia, la gestión de Giammattei se saltó todos los controles y a la fecha aún no se conoce el destino de los montos multimillonarios de recursos asignados para enfrentar la pandemia. Cumplir con la oferta de combate frontal a la corrupción del presidente Arévalo requerirá de un marco normativo moderno para facilitar las adquisiciones públicas bajo estándares internacionales de transparencia y probidad.

El complemento institucional para la transparencia es una Contraloría General de Cuentas a la altura del momento histórico. Esto requiere que se modernice su ley orgánica para permitirle la prevención de la corrupción y no solo la fiscalización ex post de hechos que, en definitiva, se constituyen en el incentivo perverso de un sistema de ingresos privativos, basado en hallazgos y multas que siguen teniendo un manejo discrecional en la medida en que la institución puede instrumentalizarla para intereses políticos espurios, o bien desviar la atención de unidades ejecutoras afines que gozan de impunidad.

La renovación del régimen de gobierno territorial y municipal es congruente

con la visión de promover un desarrollo integral en lo local. Impulsada como proyecto político electoral y que puede dar resultados consistentes ya en el ejercicio de los cargos. Esto pasa por la actualización de las leyes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano Integral, la Ley Preliminar de Regionalización, la de Descentralización y el Código Municipal para lograr una correcta articulación interinstitucional de todos los niveles de gobierno.

Para que el gobierno del presidente Arévalo sea consecuente con el respaldo a la democracia que dieron los pueblos originarios, a pesar de su famélica inclusión en el gabinete, una forma de atender oportunamente la lucha por el reconocimiento y atención a la multiculturalidad y multiétnicidad del país, por parte del Estado monocultural, es promover la legislación de las comunidades indígenas contenida en el artículo 70 de la Constitución. Liderar este esfuerzo sería el legado más consistente de una gestión gubernamental comprometida con los pueblos del país. Aunque la concreción de la agenda legislativa aquí planteada es una responsabilidad exclusiva del Congreso de la República, el liderazgo del presidente

en la concertación de un pacto nacional que viabilice y oriente al Estado en esta vía es parte de su mandato de representar la unidad nacional.

El último punto del eje de estado y democracia de la agenda estratégica 2020-24 de la USAC hace énfasis en la sostenibilidad fiscal del Estado para orientar la recaudación y el gasto público hacia las prioridades de país. Un plan de gobierno sin recursos es utopía, por lo que consensuar un pacto por una sana fiscalidad es fundamental para evitar boicots financieros al gobierno y el consecuente abandono de la inversión social que por décadas ha sumido a amplios sectores de la población en una sostenida depauperación por la falta de oportunidades, de Estado y de mercado.

Este debe ser otro de los pilares de la agenda mínima de país para superar el movimiento pendular ideologizado del relevo de autoridades gubernamentales. Sin pacto político no saldremos de la inestabilidad que por el momento se ralentizó debido a que aún hay fatiga, después de los intentos de entorpecer la transición de mando y el periodo de los 100 días en el que se otorga el beneficio de la duda.

Liderar el pacto de gobernanza y gobernabilidad

Pretender responsabilizar al nuevo gobierno del rumbo del país es soslayar el compromiso que los actores estratégicos tiene en la conducción de este Estado corporativo. Hay que reconocer que el presidente es una autoridad electa débil, que llega a la primera magistratura a golpe de hartazgo, en su primer intento por ganar la presidencia. No es un accidente político como fue el mandato de Jimmy Morales, es la apuesta del electorado por concretar la depuración de la clase política tradicional. Pero pactar para cerrar la coyuntura de rotación de élites no es solo tarea de esta presidencia, debe ser la concertación de quienes gozan de una cuota de control político-institucional en pro de intereses de grupos privilegiados.

El legado de Bernardo Arévalo de León se registrará en la historia si logra

ser el artífice del pacto político que abra un nuevo periodo de gobernabilidad, al estilo del de 1985 y los acuerdos de paz. Ese es el tamaño del reto, pero la ventaja es que hay camino recorrido en torno a los ejes de transformación institucional.

La transición sigue siendo compleja y hasta que no haya un pacto político que priorice la agenda pública, las reformas legislativas, la formación de las autoridades entrantes, la generación de herramientas para la gestión pública ágil, la independencia judicial y la generación permanentemente de conocimiento del y para el Estado; se continuará buscando responsables del rezago del que un día fuera el centro de poder de la región, hoy en día empantanado en luchas intestinas ideologizadas que solo sirven para mantener las agendas de odio de quienes desde los extremos se dedican a destruir y nunca a edificar. Que todos se levanten y que nadie se quede atrás, es el momento de avanzar.

Referencias

- Montenegro, Gustavo. 13 de julio de 2021. Historia de Guatemala: Arévalo asume la presidencia en 1945. Matutino Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/revista-d/historia-de-guatemala-arevalo-asume-la-presidencia-en-1945/>
- Mejía Dávila, Marco Vinicio. 2022. El magisterio de Juan José Arévalo. Primera Edición Digital, ISBN número 978-9929-662-04-9. Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC).
- Sandoval, Mario Antonio. 12 de enero de 2024. Inminente e inevitable muerte del giammatteiato. Matutino Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/inminente-e-inevitable-muerte-del-giammatteiato/>
- Audelo Cruz, Jorge Mario. 2005. Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Artículo electrónico disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf>
- Pérez Marroquín, Cesar & Sánchez Leslie. 05 de febrero de 2024. Mintrab denuncia cobros ilegales de hasta Q65 mil por extender visas de trabajo para EE. UU. y Canadá. Matutino Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/mintrab-denuncia-cobros-ilegales-de-hasta-q65-mil-por-extender-visas-de-trabajo-para-ee-uu-y-canada/>
- Solano, Luis. 31 de enero de 2024. Las contradicciones que arrastra el Gabinete de Gobierno de Bernardo Arévalo de León y Karin Herrera Aguilar, y el Movimiento Semilla. El observador Electoral, No 13 segunda época. <https://elobservadorgt.org/2024/01/31/el-observador-electoral-no-13-las-contradicciones-que-arras-tra-el-gabinete-de-gobierno-de-bernardo-arevalo-de-leon-y-karin-herrera-agui-lar-y-el-movimiento-semilla-primera-parte/>

Bolaños, Rosa María. 05 de febrero de 2024. ¿Habrá una moratoria minera? Esto es lo que el Ministerio de Energía y Minas tiene planificado. Matutino Prensa Libre. Artículo electrónico disponible en: <https://www.prensalibre.com/economia/habra-una-moratoria-minera-esto-es-lo-que-el-ministerio-de-energia-y-minas-tiene-planificado/>

Gutiérrez, Karla. 13 de febrero de 2024. El conflicto que rodea a las garitas de peaje en la autopista Palín-Escuintla. Matutino Soy 502. Artículo electrónico disponible en: <https://www.soy502.com/articulo/conflicto-rodea-garitas-marhnos-autopista-101772>

Juárez, Esther. 14 de febrero de 2024. ¡A la calle! Amigas de Miguel Martínez, entre las destituidas en el Gobierno. Matutino Soy 502. Artículo electrónico disponible en: <https://www.soy502.com/articulo/entre-800-amigas-miguel-martinez-fueron-destituidas-101835>



Foto: SCSPR



Foto: AGN, Mingob

El Reto de los 100 Días

Recibido: 16/02/2024

Aceptado: 19/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Darío Amílcar Monterroso Flores

Analista Profesional de Desarrollo Rural. IPNUSAC

Correo: darioproyectos@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-0864-6155>

Resumen

A grandes rasgos y, sin ser extensivo ni cualitativo, se presentan algunas de las actividades relevantes que han realizado el Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República en el corto período desde su asunción, sin apuntar más allá de lo que, hasta ahora, se ve a simple vista y de lo dicho por esos importantes Representantes del pueblo.

Palabras clave

Legislación, plan de Gobierno, dignatario, Organismo Ejecutivo.

Abstract

In general outline and without being extensive or qualitative, some of the relevant activities carried out by the Executive Organism and the Congress of the Republic in the short period since their inauguration are presented, without going beyond what, up to now, can be seen at first sight and what has been said by these important representatives of the people.

Keywords

Legislation, plan of government, dignitary, Government.

Introducción

Censurar es muy fácil. Basta buscar “el punto negro en la hoja blanca”, darle rienda suelta al sensacionalismo negativo y poner en evidencia lo que a juicio del censor considera que no está bien o se está haciendo mal. Pero, si nos dedicamos a destruir, no construimos y solo dejamos en el ambiente la semilla de la duda para engañar y confundir. La misión abrazada es desleal e indigna.

Esto ya ocurre respecto a los primeros días de Gobierno del Presidente Arévalo y de las actividades de la X Legislatura del Congreso de la República. No debería extrañarnos, porque en el país hay una inveterada cultura de descalificación que, actualmente se ha ampliado producto del uso inmoderado de *net centers* que responden a intereses inconfesados y uno de sus principales objetivos para atacar es la política nacional y a sus más destacados actores.

Si bien es paradójico, debería tratar de entenderse dentro de un contexto de politiquería. No es que se justifique, porque

lo negro es negro, aunque se pinte de blanco y la tergiversación o desvalorización de los hechos siempre será deleznable. Quienes lo hacen deben recordar que la tercera acepción de la palabra politiquería definida en el diccionario de la Real Academia Española de la lengua se define como: “hacer política de intrigas y bajezas” (Española, 2023). Quienes infringen los principios deontológicos de la información y no están haciendo bien sus deberes son acreedores a ese calificativo.

En la Universidad de San Carlos hay diversidad de criterios ideológicos y, seguramente, partidistas. Sin embargo, se distingue por su objetividad en el análisis de los problemas nacionales y, con la ética que corresponde a la categoría de su investidura, propone soluciones e informa con responsabilidad. Además, como única universidad estatal, asume el mandato contenido en el artículo 82 de la Constitución Política de la República que ordena: “...y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales.” (Constituyente, 1985. Artículo 82.) Eso precisamente es la Misión del Instituto de Investigación y Análisis de los Problemas Nacionales

-IPNUSAC-, que como ente académico de la Universidad asesora al Consejo Superior Universitario y al señor Rector.

Respecto al trabajo realizado por el Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República en las primeras semanas de trabajo, ya hay diferentes valoraciones, unas a favor y otras en contra. Por supuesto, la información oficial es favorable, mientras que la de la oposición es todo lo contrario.

Quizá porque en Guatemala la clase política ha mentido de forma iterativa, el escepticismo popular y el expresado en medios de comunicación ha incrementado, lo cual resta crédito a la información oficial. Pero con un Gobierno que apenas transita sus primeras semanas de trabajo hay que tener paciencia y esperar los primeros resultados antes de convertirnos en jueces de lo que aún no sucede.

Lo que dijo el Presidente Arévalo en Tamahú

De acuerdo con lo publicado por el Diario La Hora, el día 3 de febrero, el Presidente de la República, Bernardo

Arévalo, asistió con la Ministra de Educación a Tamahú, Alta Verapaz, para inaugurar el proceso de remozamiento de escuelas públicas. Durante su visita, el Mandatario aseguró que estaba finalizando su tercera semana de gobierno con muchísimo trabajo y avances para el bienestar de la población. (Tzoc, 2024)

Ha enfatizado que dentro de las principales medidas que ha tomado destaca el inicio del proceso de selección de candidatos para Gobernador Departamental, titular y suplente, y para el efecto convocó a representantes de los Consejos de Desarrollo de los 22 departamentos de la República.

De forma paralela, la Vicepresidenta, Karin Herrera impulsa el Plan de Prevención y Atención de la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, considerando que es un problema doloroso y complejo que se debe de atender con urgencia.

En el Ministerio de Educación se suprimió el Seguro Médico Escolar a cargo de una empresa privada. Según dijo, el programa continuará con el apoyo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia

Social. Para el efecto se establecerá un convenio interministerial entre ambas instituciones. Además, se destituyó a los 22 Directores Departamentales e iniciado un nuevo proceso de contratación basado en méritos. Agrega que inició el remozamiento de las escuelas públicas y espera alcanzar 4 mil establecimientos educativos en tres meses y 10 mil durante el primer año.

El Ministerio de Gobernación ha realizado requisas en las distintas cárceles del país, implementa control biométrico en las cárceles, ha creado una unidad élite contra las extorsiones, continúa la lucha antinarcótica y la construcción de la cárcel en la finca Cuyuta, Masagua, Escuintla y adicionalmente se proponen edificar dos centros carcelarios más. (Patzán, 2024)

Concluye que en los distintos ministerios se trabaja por el bienestar de la población.

Promesas de campaña

Parte importante de la campaña política presidencial del Movimiento Semilla fue la propuesta de combatir la

corrupción, manipulación y cooptación de las dependencias gubernamentales. El pueblo hastiado de esas malas prácticas de algunos altos funcionarios y empleados de Gobiernos anteriores, la aceptó sin ninguna duda.

El partido Semilla y el Presidente Arévalo eran prácticamente desconocidos a nivel nacional. El puesto alcanzado en los resultados de la primera vuelta electoral da cuenta de eso, pero ahora son uno de los actores políticos más importantes del país, quienes con el derecho que les dio el respaldo popular se han arrogado democráticamente la confianza del pueblo, depositando en ellos la esperanza secularmente reprimida de lograr alcanzar mejores condiciones de vida. No será fácil, pero al asumir esa responsabilidad están obligados moral y jurídicamente a afianzarla y demostrar que, al votar por ellos, el pueblo tuvo razón.

Así como la población más necesitada espera con ansias programas y proyectos que les ayuden a mejorar su vida, desafortunadamente también los corruptos y corruptores están al acecho de espacios para continuar beneficiándose.

Con beneplácito se ha recibido noticias de diferentes Ministerios de Estado, en los cuales sus primeras medidas administrativas han sido la investigación de contratos dudosos y compras sobrevaloradas que afectan los intereses nacionales, así como el despido de trabajadores con tachas en su conducta.

Como una costumbre se ha establecido la promesa de los nuevos gobernantes, quienes ofrecen resultados en sus primeros cien días de trabajo. Esto todavía suena a campaña proselitista, pero debe prevalecer la madurez política para no caer en la trampa de la presión popular y mediática, así como tampoco, alcanzar esos resultados con decisiones populistas intrascendentes.

Por lo general, en ese período de 100 días, tratan de corregir algunos errores del gobierno anterior, lo que está bien. Este esfuerzo se complementaría castigando a los responsables. Tarea un tanto difícil porque se debe demostrar su culpabilidad y son otras jurisdicciones las encargadas. Esa lucha se ha observado por parte de varios Ministros de Estado, pero es pertinente, dadas las circunstancias actuales, instarlos

a abordar de inmediato los problemas estructurales, que son los que tienen a Guatemala en tan bajas posiciones de desarrollo humano.

Desde el principio intentas poner en marcha su Plan de Gobierno para beneficio de todos los guatemaltecos, porque esa es la misión que concretaría en realidad su oferta electoral, pero, mucho cuidado, porque “no por madrugar, amanece más temprano”. Antes de tomar decisiones cruciales deben ser analizadas críticamente, estar alineadas a los intereses guatemaltecos y consensuarlas con todos los sectores nacionales. Estas propuestas deben ser muy claras, que privilegien la conservación de la unidad nacional y los principios de soberanía. Aunque parece fútil este recordatorio, no se debe olvidar en ningún momento que Guatemala es una y que en la Presidencia de la República radica la unidad nacional.

En Guatemala, el 46.1% de la población vive en el área rural (INE, 2019); es decir, que casi la mitad de los guatemaltecos vive y trabaja en ese territorio y lo que les afecte a ellos impactará el desarrollo nacional. No darse cuenta de

esto, o es un capricho, crasa ignorancia o falta de humanidad por carecer de la compasión para resolver la desgracia de otras personas, como por ejemplo la pobreza y la inseguridad alimentaria que asola principalmente en el área rural.

La X Legislatura:

Con 96 diputados debutantes y 64 que continúan, se integra la totalidad de 160 congresistas de la X Legislatura para el período 2024-2028. Los principiantes están emocionados haciendo juramentos de “año nuevo” y los otros aseguran que ahora serán mejores. No obstante, hay peligro, porque algunos de quienes estuvieron en la legislatura anterior es posible que arrastren el lastre de viejas costumbres y, con la experiencia que tienen, podrían seducir a los novatos y hacerlos caer en alguna trampa. Esta especulación parece ligera, pero, aunque se peque de exceso de malicia, se expresa como una advertencia porque lo malo se aprende pronto.

En el Congreso de la República hay varias bancadas de diputados que tienen diferentes orientaciones políticas y

responden a los intereses del partido por medio del cual fueron electos. Además, están sujetos a la “disciplina de partido”, que se pone de manifiesto cuando en las negociaciones con otras bancadas se les ordena qué hacer para alcanzar intereses mutuos, por ejemplo, la elección de Junta Directiva, que hábil y rápidamente logró los votos suficientes para los ungidos.

Por otro lado, la elección de Comisiones de Trabajo del Congreso alteró esa alianza y se mostró descontento por parte de algunas bancadas. Eso no debe extrañar, porque la alianza es un mecanismo político y terminarla es similar. Pasará una y otra vez y tantas como sea necesario, porque así sucederá con la aprobación de leyes y otros negocios legislativos.

Desde la asunción de la X legislatura se han presentado varias iniciativas de ley, pero hasta la fecha, de acuerdo con una consulta en la página digital del Congreso de la República solamente han sido aprobadas dos. La primera exonera de impuestos a la fundación Ayúdame a vivir y la segunda, es la Ley de tarjetas de crédito. Esto no quiere decir que no haya trabajo legislativo efectivo, porque además de la emisión de leyes,

los Diputados están obligados a realizar otras actividades sustantivas inherentes a su cargo; por ejemplo, algunos Diputados tienen actividades de representación y de fiscalización a entidades públicas, ejercicio que por derecho les corresponde y que debe continuar durante todo su período legislativo. Están haciendo un buen trabajo, pero lo criticable es la forma en que

algunos lo hacen, porque para fiscalizar no es necesario ofender verbalmente a los funcionarios. Un diputado debe dar cátedra de su clase como persona y de su calidad de Dignatario porque las buenas costumbres no pelean con nadie. No es infundiendo miedo o gritándole a personas, que no son sordas, como se lograrán mejores resultados

Referencias

Constituyente, A. N. (1985. Artículo 82.). *Corte de Constitucionalidad*. Obtenido de <https://cc.gob.gt/index.php/constitucion-politica/>

Española, R. A. (2023). *Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario*. Obtenido de dle.rae.es

INE. (2019). *Resultados del censo 2018*. Obtenido de <https://www.censopoblacion.gt/explorador>

Patzán, J. M. (2024 de febrero de 2024). Gobernación busca retomar los trámites para la construcción de una cárcel de Q688 millones en Masagua. *Prensa Libre*, págs. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/gobierno-anterior-de-jo-en-tramite-la-construccion-de-una-carcel-de-q668-millones/>.

Tzoc, H. Q. (3 de febrero de 2024). Presidente Bernardo Arévalo hace el primer recuento de su gestión. *Diario La Hora*.



Crecimiento Económico, ¿Amenaza de la Supervivencia?

Recibido: 18/11/2023

Aceptado: 14/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Carlos Enrique Calderón Monroy

Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad Francisco Marroquín, Investigador Económico

Correo: carecal84@gmail.com

Resumen

El análisis económico tradicional no incluye a la energía en los modelos de producción. Esto representa una limitación significativa, pues la energía juega un papel fundamental en los procesos de producción de bienes y servicios. Los datos disponibles sobre la producción mundial y el consumo de energía muestran una correlación muy cercana y la mayor parte de la energía que utilizan los procesos de producción se genera a través de la quema de combustibles fósiles. Este artículo presenta dos argumentos principales: i) los expertos en cambio climático insisten en que la quema de combustibles fósiles debe disminuir considerablemente para evitar una catástrofe climática; ii) debido a que las fuentes de energía renovable no representan un sustituto viable a la quema de combustibles fósiles, una disminución en el crecimiento económico es inevitable para que la tierra continúe siendo un lugar habitable. El artículo presenta la conclusión de que un cambio radical en los patrones de consumo de la humanidad y la coordinación del diseño y ejecución de políticas públicas a nivel internacional representan la única solución viable al reto que presenta el cambio climático.

Palabras clave

Cambio climático, energía en procesos de producción, combustibles fósiles, fuentes de energía renovable, crecimiento económico

Abstract

Economic modeling of production does not include the role of energy. This represents a significant limitation as energy plays a fundamental role in the production processes of goods and services. Available data on world production and energy consumption show a very close correlation between these variables and most of the energy used in these production processes is generated through the burning of fossil fuels. This article presents two main arguments: i) climate change experts insist that the burning of fossil fuels must decrease considerably to avoid a climate catastrophe; ii) because sources of renewable energy do not represent a viable substitute for the burning of fossil fuels, a decrease in economic growth is inevitable if the earth is to remain a habitable place. The article concludes that a radical change in humanity's consumption patterns and the coordination of the design and execution of public policies at the international level represent the only viable solution to the challenge posed by climate change.

Key words

Climate change, energy in production processes, fossil fuels, sources of renewable energy, economic growth

Introducción

Una de las falencias más significativas que presenta el análisis económico de la corriente dominante es que el modelo de producción no incluye a la energía. De acuerdo con los economistas neoclásicos, la producción es el resultado del nivel de tecnología (A), el nivel de mano de obra (L) y el nivel de capital (K). En un buen número de libros de texto sobre economía, la función de producción Cobb-Douglas representa la relación entre dos o más insumos y determina el nivel de producción que la combinación de estos insumos puede generar. Generalmente, la función de producción Cobb-Douglas se presenta de la siguiente forma: $Y=A \cdot L^{(1-\alpha)} \cdot K^{\alpha}$, dónde Y representa el nivel total de la producción, A representa el factor total de productividad, L representa el nivel de mano de obra, K el nivel de capital y α representa el producto marginal del capital. En la función de Cobb-Douglas no existe un papel para la energía, argumentan que debe

otorgársele una función esencial a la energía en la función de producción y “por función esencial entendemos la incorporación de la energía de forma que su papel en la producción no sea trivial, ni reducible a cero mediante una elección adecuada de parámetros, y que además sea compatible con las Leyes de la Termodinámica” (E). (Keen, Ayres y Standish 2019).

La ausencia de la energía en los modelos de producción representa entonces una falencia muy significativa puesto que ningún proceso de producción puede ejecutarse sin ella. Igual de importante es el hecho de que cerca del 80% de la energía que se utiliza para ejecutar estos procesos de producción alrededor del mundo es generada por la quema de combustibles fósiles.¹ La quema de estos combustibles libera dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero que atrapan calor en la atmósfera y producen el calentamiento que enfrenta nuestro planeta en la actualidad.

El objetivo de este artículo es presentar el argumento que, al no incluir

1. Dato publicado por el *Environmental and Energy Study Institute*. <https://www.eesi.org/topics/fossil-fuels/description> - ~:text=Fossil fuels—including coal, oil,percent of the world%27s energy.

la energía en los modelos económicos de producción, el análisis económico tradicional no puede efectivamente determinar el efecto en el nivel de producción que causaría un cambio significativo en el uso de energía. Esto es relevante si se toma en consideración la advertencia que los expertos en cambio climático han presentado desde hace años: un calentamiento global por arriba de 1.5 grados Celsius sobre los niveles preindustriales tendrá efectos devastadores en el planeta, por ejemplo: la amenaza a los arrecifes de coral, la desaparición de las capas de hielo de la Antártida, el incremento del nivel del mar, la desaparición de ciudades costeras y el impacto en las cosechas en distintas partes del mundo.²

La solución que proponen los expertos: detener la liberación de gases de efecto invernadero en la atmósfera del planeta a través de la eliminación progresiva del uso de combustibles fósiles.

Este artículo se divide en cuatro partes principales. La primera muestra

la relación cercana que existe entre la producción mundial y el consumo de energía. La segunda muestra que las conclusiones del análisis económico tradicional sobre cambio climático están en total desacuerdo con lo que sugieren los expertos sobre el clima. Asimismo, se presentan algunas razones por las que puede concluirse que las fuentes de energía renovable no representan la solución al reto que presenta el cambio climático. La tercera parte presenta algunas soluciones reales al problema del cambio climático en la cuarta parte se presenta la conclusión.

El papel de la energía en la producción

A pesar de que los modelos económicos de producción no incluyen la energía, a través de estadísticas publicadas por el Banco Mundial y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en

2. Esta es la conclusión del reporte preparado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) publicado en 2018.

3. La estadística puede encontrarse aquí <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

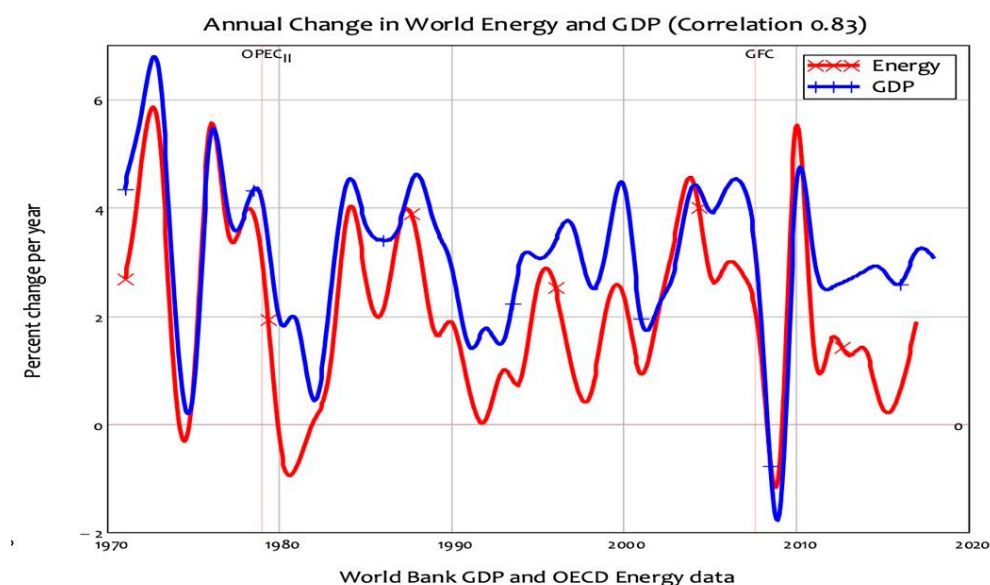
inglés) puede establecerse una relación. El Banco Mundial publica la estadística del Producto Interno Bruto Mundial (PIBM), serie denominada en dólares de Estados Unidos.³ Por otro lado, la OECD publica la estadística llamada “suministro de energía primaria”, la cual la organización define como “la producción de energía más las importaciones de energía, menos las exportaciones de energía, menos los búnkeres internacionales.” La estadística se basa en el contenido calorífico de los productos energéticos en una unidad de cuenta en común: la tonelada equivalente de petróleo (tep). El tep se define como 107 kilocalorías. Esta cantidad de energía equivale, aproximadamente, al contenido calórico neto de una tonelada de petróleo crudo.⁴

La Figura 1 muestra el cambio anual en el uso de energía y el cambio anual en el PIBM para el período 1970 a 2020. Como se aprecia, las dos variables están estrechamente relacionadas. Se aprecian tres caídas importantes en el uso de energía desde 1970. La primera sucedió durante el año 1974, como consecuencia de la crisis en el precio del petróleo acaecido durante las últimas semanas de 1973. La segunda caída se dio en 1980, como consecuencia de la segunda crisis en los precios del petróleo, debida principalmente a la revolución islámica en Irán en 1979. Por último, la tercera caída significativa sucedió en 2009, como consecuencia de la Crisis Financiera Global de 2008.

4. Los datos publicados por OECD y su descripción se encuentran aquí <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

Figura 1

Cambio anual en el uso de energía y cambio en el Producto Interno Bruto Mundial (1970-2020)



Nota: La línea roja muestra el cambio en el uso de energía y la línea azul muestra el cambio en el PIB. Gráfica preparada por el Dr. Steve Keen utilizando datos del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y Crecimiento Económico. Tomada de *Economics as if the real world mattered. How to include energy in economics* [Diapositivas en Power Point].

El coeficiente de correlación entre ambas variables es 0.83. El economista australiano Steve Keen (2023) escribe que “los datos son abrumadoramente sólidos en cuanto a que el PIB es el uso de energía. Esto implica que una caída del 10% en el uso de energía podría implicar una caída del 10% en el PIB.”

Bradley y Fulmer (2008) escriben que la energía es el recurso maestro pues permite y facilita todo el trabajo físico

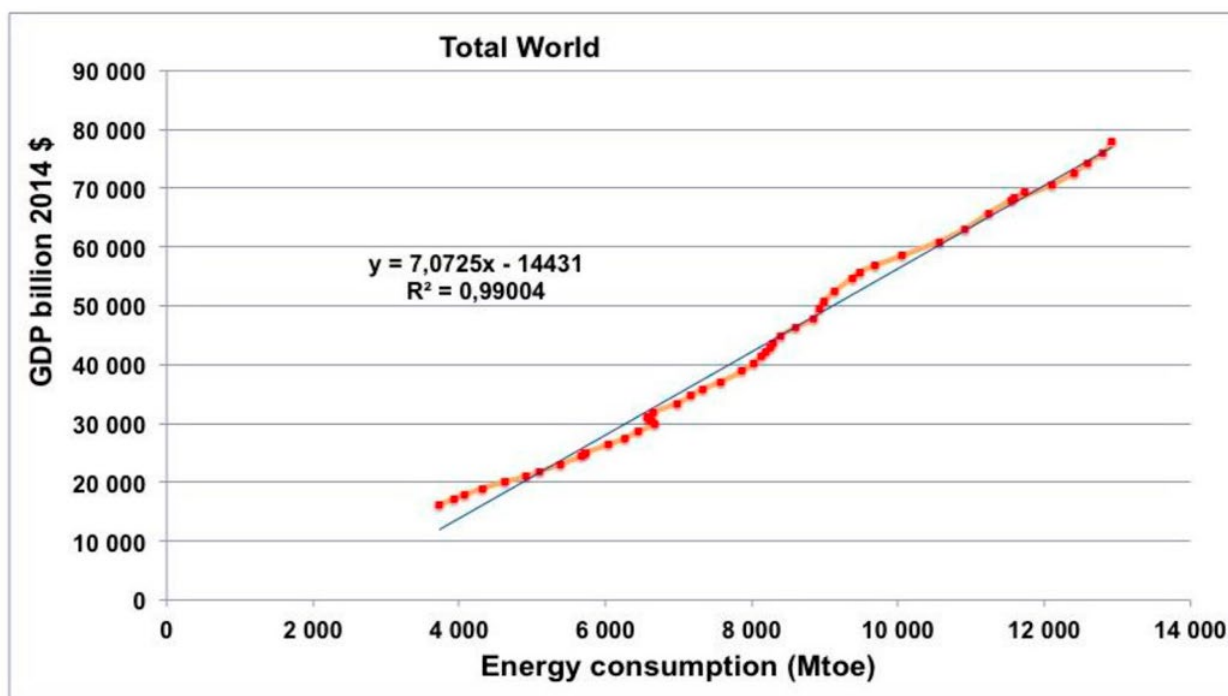
realizado, el desarrollo de la tecnología y que la población humana viva en asentamientos de alta densidad como las ciudades modernas. Los autores confirman la conclusión que presenta el economista Steve Keen: «el consumo de energía se correlaciona directamente con la economía real, es decir, aquella que se dedica a la producción de bienes y servicios». Esta es distinta a la economía basada en el sector financiero, la cual se ocupa exclusivamente de la especulación en mercados financieros.

La Figura 2 confirma la correlación que existe entre el PIBM y el consumo de energía que presenta la Figura 1. La Figura 2 muestra en el eje vertical el PIBM en dólares de Estados Unidos de 2014 comparado con el consumo de energía en

millones de tep en el eje horizontal para el período de 1965 a 2014. La regresión en mínimos cuadrados de las dos variables muestra un coeficiente de determinación (R^2) de 0.99.

Figura 2

Producto Interno Bruto Mundial (PIBM) en miles de millones de dólares de Estados Unidos de 2104 (eje vertical) vs. consumo de energía en millones de teps (eje horizontal), 1965-2014.



Nota: Tomado de Geological Survey of Finland, 2021 Report. Michaux, Simon P. (p. 3)

Esta estadística se convierte en un problema muy significativo si se toman en cuenta las advertencias de los expertos en cambio climático: para evitar un desastre climático se debe de abandonar la quema

de combustibles fósiles. De esta realidad surge un cuestionamiento que urge tratar de responder: ¿cómo puede adaptarse la civilización a una disminución significativa en el uso de energía?

El análisis económico del cambio climático y las fuentes de energía renovable

William Nordhaus fue el primer economista que intentó cuantificar el impacto económico del cambio climático a través de los llamados Modelos Integrados de Evaluación (IAMs, por sus siglas en inglés). Ketcham (2023), escribe que «los modelos [económicos] de Nordhaus indican que al presentarse un incremento en la temperatura en el orden de 2.7 a 3.5 grados Celsius, la economía alcanza una “adaptación óptima”» (s.p.). Es decir, de acuerdo con Nordhaus, la quema de combustibles fósiles muy bien podría continuar por varias décadas sin que esto tenga un impacto significativo en el clima. Y, de presentarse algún cambio, la humanidad podrá adaptarse realizando pocos cambios en la infraestructura.

Esto significa que la conclusión de los principales estudios económicos sobre el impacto del cambio climático están en total desacuerdo, no solo con los tratados que ha firmado la comunidad internacional (como el Tratado de París de 2015 en el que

se acordó unificar esfuerzos para limitar a 1.5 grados Celsius el calentamiento global con respecto a niveles preindustriales) sino también con los científicos expertos en cambio climático, para quienes un aumento de la temperatura por arriba de 2 grados Celsius tendría efectos devastadores en el planeta.

Stiglitz, Stern y Taylor (2022) concluyen que los IAMs se caracterizan por «su escasa utilidad para abordar las cuestiones centrales para las que se construyeron, en particular en relación con la comprensión cada vez mayor de la inmensidad potencial de los riesgos [del cambio climático]» (p.204). Los autores también concluyen que «los IAMs guardan silencio sobre lo que se ha convertido en una importante motivación para el cambio, la constatación de que la acción por el clima puede conducir a un enfoque totalmente nuevo del crecimiento y el desarrollo, que puede dar lugar a vías más dinámicas y atractivas que el sucio crecimiento anterior».

Stiglitz et al. (2022) hacen referencia a la esperanza que representan las fuentes de energía renovable, al ser consideradas más limpias. Jensen, Keith y Wilbert

(2021) argumentan que el término “energía renovable” suele referirse a la energía eólica y solar, principalmente. Pero el término también incluye a la hidroelectricidad y los biocombustibles, la energía geotérmica, la energía mareomotriz y térmica de los océanos, entre otras formas (p. 43). Una buena cantidad de organizaciones y activistas propone a las fuentes de energía renovable como la solución al problema que representa la quema de combustibles fósiles. Sin embargo, varios expertos no observan el panorama de forma tan prometedora.

Tim Garrett (2014), profesor de ciencias atmosféricas de la Universidad de Utah, argumenta sobre el tema de la energía renovable que «una consideración que rara vez se reconoce: cualquier fuente de energía, cual sea su origen, permite a la civilización destruir su entorno mediante la extracción de materia (s.p.)». Garrett se refiere al hecho de que explotar a gran escala ya sea la energía solar o la energía eólica tendrá un impacto enorme en el

medio ambiente, afectando de igual forma tanto la flora como la fauna.

Jensen et al. (2021) informan que los materiales necesarios para la fabricación de un panel solar incluyen plomo, indio, nailon, polipropileno, cloruro de polivinilo, silicio, sulfuro de cinc, oro, plata, aluminio, cobre y estaño. Una buena parte de estos materiales solamente puede obtenerse a través de la minería, la cual tiene consecuencias negativas en el medio ambiente que pueden perdurar por milenios. La revista Nature reportó en 2019 que plomo y antimonio procedentes de la minería en tiempos del Imperio Romano continúan contaminando el hielo enterrado en un glaciar en Monte Blanco, el pico más alto de Los Alpes.⁵

El científico James Conca reportó en 2015 que la organización Conservación de las Aves Americanas (*American Bird Conservancy*) identificó que poco más de 80,000 turbinas eólicas han sido o serán colocadas en zonas críticas de aves protegidas a nivel federal en Estados

5. “Lead from Roman mines pollutes ancient Alpine ice.” Nature, 13 de mayo de 2019.

6. Conca, James. (4 de junio de 2015). “Wind industry ignores bird conservationists.” Revista Forbes. <https://www.forbes.com/sites/jamesconca/2015/06/04/wind-industry-ignores-bird-conservationists/?sh=530714662922>

Unidos. Cerca de 24,000 turbinas eólicas se encuentran en el corredor migratorio de la grulla blanca, probablemente el ave más rara y espectacular del país.⁶ La organización de Conservación de las Aves reportó que 573,000 pájaros y más de 600,000 murciélagos murieron durante 2012 solo en Estados Unidos por las turbinas eólicas.

De igual forma, se debe tener presente que, sin petróleo, gas natural o carbón, medios de transporte como trenes, barcos, camiones y automóviles deben recurrir a la energía almacenada en baterías y esta realidad lleva a otro problema. Varios gobiernos alrededor del mundo están organizando proyectos integrados para sustituir a los vehículos de combustible por vehículos eléctricos. Sin embargo, Jensen et al. (2021) reportan que aun si todas las reservas mundiales de litio fuesen explotadas, no hay suficiente litio fácilmente extraíble para satisfacer la probable demanda de baterías para vehículos eléctricos (p. 161). Meridian International Research reportó que cerca de la mitad de las reservas mundiales de litio se encuentran en Bolivia y Chile. Esta concentración junto con la creciente

demanda podría incrementar el precio del litio significativamente.

¿Existen verdaderas soluciones para enfrentar el cambio climático?

Sí las hay, pero estas requieren cambios significativos en los patrones de consumo del ser humano y de las políticas públicas que puedan establecerse a través de la cooperación mundial. Esto se debe a que el objetivo de la humanidad ya no debe ser maximizar el crecimiento económico. El nuevo objetivo debe ser lograr un crecimiento económico más moderado que permita la sobrevivencia de la humanidad de forma pacífica y armoniosa dada la disminución en consumo de energía que debe presentarse para que el planeta tierra continúe siendo un lugar habitable para futuras generaciones. Algunas de estas soluciones incluyen:

- El diseño y construcción de sistemas eficientes de transporte público masivo ya que esta es la única forma en la que puede abandonarse el vehículo de uso

personal, medida fundamental para disminuir significativamente el uso de petróleo.

- Establecer restricciones a las formas de transporte de las personas con mayores ingresos. Los viajes en jets privados, los viajes en yates deben de suspenderse definitivamente.
- La prohibición de todos los viajes aéreos con la excepción de los viajes transatlánticos. Los jets comerciales, tal y como se les conoce ahora, solamente pueden funcionar con combustible derivado del petróleo. Esta medida debería sostenerse hasta que futuras tecnologías estén disponibles.
- Adaptación de infraestructura ya existente a vías de trenes de alta velocidad para sustituir el transporte aéreo y el vehículo individual. Es cierto, estos trenes funcionan con electricidad y, por lo tanto, contribuyen a la emisión de gases efecto invernadero. Sin embargo, la huella que deja en el ambiente un tren de alta velocidad es mucho menor a la que dejan los miles de vehículos personales y jets comerciales que estos sustituirían.

- Igual de importante es la política pública que pueda ejecutarse con la cooperación de todas las naciones. Si el crecimiento económico debe desacelerarse para garantizar la sobrevivencia de la humanidad frente a la amenaza que representa el cambio climático, deben de construirse sociedades más igualitarias para que toda la población se beneficie en igual proporción de ese crecimiento económico desacelerado. La tributación puede ser la herramienta para lograrlo. Es imperativo establecer sistemas a través de la tributación internacional que permitan la redistribución de la riqueza a nivel mundial.

Conclusión

A simple vista, estas medidas pueden parecer extremas y es que en realidad lo son. Sobrevivir el cambio climático requerirá que toda la humanidad cambie sus patrones de consumo y que altere significativamente su estilo de vida. Requerirá sacrificar la mayoría de los lujos a los que una parte de la población mundial está acostumbrada. Requerirá el abandono

del vehículo, el abandono de los viajes aéreos cuando puedan ser sustituidos por viajes terrestres, y muchas cosas más. Asimismo, requerirá de la cooperación de todos los gobiernos para lograr acuerdos en cuanto al diseño y ejecución de política pública a nivel internacional. Pero, lo más

preocupante no es lo que representan estas medidas en sí. En realidad, todo ser humano puede vivir una vida plena haciendo estos sacrificios. Lo más preocupante en realidad es si estaremos dispuestos a hacer esos sacrificios requeridos.

Bibliografía

Bradley, R. y Fulmer, R. (2008). *Energy: The Master Resource*. First Edition, The Institute for Energy Research.

Garrett, T. (2014). Are renewables the answer? Recuperado de <https://www.inscc.utah.edu/~tgarrett/are-renewables-the-answer.html>

Jensen, D., Keith, L., y Wilbert, M. (2021). *Bright Green Lies: How the Environmental Movement Lost its Way and What We Can Do About It*. Monkfish Book Publishing Company, Rhinebeck, New York, USA.

Keen, Steve. (8 de noviembre de 2023). *Economics as if the real world mattered. How to include energy in economics* [Diapositivas en Power Point]. Curso en línea.

Keen, Steve, Ayres, R., y Standish, R. (2019). A Note on the Role of Energy in Production. *Ecological Economics*. 157(2), p. 40-46. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/331441369_A_Note_on_the_Role_of_Energy_in_Production

Ketcham, C. (29 de octubre de 2023). When Idiot Savants Do Climate Economics. *The Intercept*. Recuperado de <https://theintercept.com/2023/10/29/william-nordhaus-climate-economics/>

Stiglitz, J., Stern, N., Taylor, C. (2022). The economics of immense risk, urgent action and radical change: towards new approaches to the economics of climate change. *Journal of Economic Methodology*, 29:3, p. 181-216.



Radiografía de la Informalidad Laboral en Guatemala

Recibido: 31/01/2024

Aceptado: 14/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Debbie Stephanie Marroquín Morales

Contadora Pública y Auditora, Magíster Scientiae en Contabilidad y Auditoría Internacional con Enfoque en Riesgos

Resumen

El sector laboral guatemalteco ha visto un aumento exponencial de la informalidad en años recientes debido a reformas políticas y sociales de ajuste que se han implementado para mejorar el desempeño económico del país y la inserción de la economía guatemalteca en el mercado mundial. En este artículo se desarrolla un análisis descriptivo de información relacionada con la informalidad, obtenida de diversas bases de datos gestionadas por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), para comprender cómo han cambiado en los últimos años, la economía guatemalteca y las condiciones laborales. Este análisis toma en cuenta las características comunes de las políticas de reformas sociales, las políticas que buscan aumentar el nivel de empleo formal y los cambios que ponen en riesgo la salud económica de las familias guatemaltecas. Los indicadores estudiados evidencian cómo se han desmejorado las condiciones de trabajo y cómo el principal factor de deterioro, la informalidad laboral, ha introducido nuevos elementos que configuran un escenario de mayor detrimento, relacionados con las políticas de ajuste económico, la falta de acceso a la formalidad y la falta de políticas progresistas.

Palabras clave

Economía, empleo, informalidad, política, economía.

Abstract

Due to the correlation between political and social reforms with economic performance during the last two decades, it has been evident that there is a growing informal activity in employment, for this reason the research is justified because it aims to analyze the information collected to determine the increase in informality in the Guatemalan labor sector. Focusing the objective of this article on the evolution of the Guatemalan economy and its working conditions with respect to the aforementioned situation. The analysis takes into account the common characteristics of the policies of social reforms and policies implemented, focused on the effort to increase the level of formal employment. In this sense, it takes into account the context of economic changes that have allowed situations that put at risk the economic health of Guatemalan families, defining that stability in employment is of great importance. The different indicators studied show a deterioration in working conditions, especially due to the growth of informality. Although this is a typical phenomenon in Guatemala, its evolution presents new elements related precisely to economic adjustment policies, the lack of access to formality and the lack of progressive policies.

Key words

Economy, employment, informality, politics, economy.

Introducción

A nivel mundial, “los últimos 25 años se han caracterizado por la aplicación de las llamadas «políticas de ajuste»” (Paz, 2008, p. 155). A raíz de las medidas que se tomaron como condiciones de resguardo y protección a la vida y la salud pública frente a la pandemia ocasionada por la propagación del COVID-19 se incrementó el nivel de informalidad laboral, por lo cual los diferentes países han impulsado una amplia variedad de actividades económicas para recuperar la formalidad laboral (Cisneros, 2023).

Guatemala no es una excepción, también forma parte del conglomerado de países que apuestan por la implementación de políticas para reestructurar las circunstancias laborales de los trabajadores. Sin embargo, aún existe mucha resistencia frente a la implementación de algunas medidas, siendo uno de los factores más agresivos la resistencia al cambio, una economía en decadencia y la falta de oportunidades que trae consigo una serie de resultados poco satisfactorios.

La informalidad laboral es una característica dominante en muchas economías en desarrollo, y su estudio es crucial para entender la dinámica y la salud de la economía nacional. Guatemala, con su rica herencia cultural y geográfica, no es ajena a este fenómeno. Durante las últimas décadas, el país ha experimentado un grado considerable de informalidad laboral, situación que, si bien representa un medio de subsistencia para muchos ciudadanos y residentes, supone una serie de retos, tanto para los trabajadores en su individualidad y colectividad, como para la estructura económica de la nación.

Este artículo tiene como principal propósito identificar las razones de la informalidad de la fuerza laboral guatemalteca, teniendo en cuenta las varianzas con relación a la intensificación de esta situación que provoca inestabilidad y conflictos en la salud económica de las familias. En el caso del que se ocupa, destaca que esta situación provoca efectos económicos a nivel regional en América Latina pues, en cada uno de los países que conforma la región, influye el sistema económico que caracteriza la forma de contratación laboral, donde concurren

diversos elementos como los mencionados por Paz (2008) en su estudio sobre el «*Ajuste estructural e informalidad en Guatemala*», estos son:

1. La estructura económica, en especial su inserción externa.
2. La situación política del país.

En el presente artículo se identifican las variables cuyos efectos se van a evaluar, a saber, los ingresos y las condiciones de trabajo, con especial énfasis en la informalidad. Esta orientación investigativa permite justificar la selección del caso de Guatemala que se encuentra ubicado geográficamente en una región donde más destaca este fenómeno, tanto históricamente como en su contexto actual.

La hipótesis sostiene que, en general, se viene presentando un aumento considerable de la informalidad que trae consecuencias de orden laboral y materia de desarrollo político y social. A pesar de que se han obtenido claras mejoras en algunos indicadores, es evidente cómo la situación general de los trabajadores ha sufrido un marcado retroceso, en especial cuando se presentan como variantes

las condiciones de género y etnia, sobre todo, con relación al crecimiento de la informalidad (Departamento de Estadísticas Macroeconómicas, 2021; Paz, 2008).

Entendiendo la Informalidad Laboral en Guatemala

La informalidad laboral es un dilema trascendental en Guatemala debido a que la mayor proporción de la fuerza laboral está empleada en el sector informal, situación que hace referencia a la ocupación en oficios y formas de producción que son ejercidas por personas que “no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores” (OIT, s.f., párr. 1). De acuerdo con esta definición del trabajador informal dada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo informal se define entonces como la realización de un trabajo en el cual no se tiene acceso a beneficios laborales como la seguridad social, la pensión o las licencias pagadas (OIT, 2020b; 2020c). En Guatemala, la estructura del mercado laboral está conformada por el 70 %

de empleados informales y el 30 % de empleados formales, lo cual indica que la mayoría de la población guatemalteca labora en el sector informal (OIT, 2015b; 2020b).

El mercado laboral informal en Guatemala se caracteriza por la carencia de seguridad laboral, la remuneración salarial baja y las malas condiciones laborales. Estas condiciones provocan que los trabajadores informales, a menudo, carezcan de acceso a otro tipo de protección laboral básica como la que configuran las leyes de salario mínimo, el pago de horas extras, la disposición de elementos de trabajo ergonómicos y la aplicación normas de seguridad y prevención de riesgos en el lugar de trabajo. A ello se suma el hecho de que el sector informal tiende a estar dominado por pequeñas empresas que operan por fuera de la economía formal, lo cual dificulta a los trabajadores la organización sindical para la defensa legítima de sus derechos en su lugar de trabajo y, por ende, le sean vulnerados por parte de su empleador (Jáuregui, 2008).

Existen, ahora bien, varias razones por las cuales, a pesar de las condiciones en las que se da, la informalidad laboral

prevalece en Guatemala. Un factor importante es la historia de inestabilidad política y desigualdad económica que ha vivido el país, la cual ha llevado a no destinar inversión en oportunidades de empleo formal durante varios periodos de Gobierno. Otro factor reconocido es que muchos trabajadores informales carecen de la educación y las habilidades necesarias para competir en el mercado laboral formal, lo cual les deja pocas opciones, además del trabajo informal.

Consecuencias de la Informalidad Laboral en Guatemala

La alta tasa de informalidad laboral en Guatemala tiene importantes consecuencias económicas tanto para los trabajadores como para el país. Los trabajadores informales generalmente perciben salarios bajos, cumplen con largas jornadas laborales, no están vinculados a políticas de seguridad laboral y tienen un acceso limitado a la protección social en materia de salud y planes pensionales (OIT, 2020a; Álvarez, 2023). Como resultado, a menudo

enfrentan dificultades para llegar a fin de mes y son más vulnerables en situaciones de crisis económicas como la ocasionada recientemente por pandemia de COVID-19 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020; OIT, 2020a). Este sector representa una porción significativa de la economía del país con estimaciones que sugieren que hasta el 70% del empleo total en los países emergentes es informal (Fariza, 2021).

Las consecuencias de la informalidad laboral en el país se extienden más allá de los impactos económicos y afectan la dimensión social de los trabajadores y sus familias, debido a que estos trabajadores carecen de acceso a la atención médica, la educación y otros servicios sociales, lo cual puede exacerbar la pobreza y la desigualdad (OIT, 2015a).

Por otro lado, la alta tasa de informalidad laboral tiene consecuencias políticas para el país. La falta de protección social y seguridad laboral puede provocar malestar social e inestabilidad política; además, el hecho de que el sector informal con frecuencia queda fuera del alcance de las regulaciones y la supervisión del

Gobierno, genera graves problemas fiscales como la evasión de impuestos y la corrupción (OIT, 2020a).

Metodología

La metodología empleada en esta indagación y análisis ha permitido el uso de la descripción y la interpretación de los indicadores y la valoración cuantitativa y cualitativa de los efectos de la informalidad (los ingresos y las condiciones de trabajo), así como la relación que existe entre estos mediante la comprobación matemática de una correlación significativa, y sus posibles causas.

Este estudio descriptivo se realizó con base en la información que el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE) procesa, recopila y gestiona de diferentes bases de datos y a partir de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) que realiza anualmente sobre la informalidad laboral en Guatemala entre los años 2010 y 2019. La información fue discriminada por sexo (hombres y mujeres), grupo poblacional (indígena y no indígena), grupo etario (15-24 y 25 o más) y lugar de

residencia o dominio (urbano metropolitano, resto urbano y rural). Los datos a partir de los cuales se realizaron las gráficas fueron descargados directamente de la página web del INE, lo cual garantiza su precisión y confiabilidad debido a que esta institución es la fuente oficial por excelencia de la República de Guatemala encargada de ejecutar la política estadística en el país.

No obstante, antes de proceder con el análisis de la información, los datos recopilados fueron inspeccionados en busca de posibles errores, inconsistencias o valores faltantes para asegurar la calidad del análisis. Durante este proceso se evidenció que la presentación de la información por años tuvo variaciones importantes, puesto que entre los años 2010 y 2012, la información se entregó anualizada, entre 2016 y 2017 se presentaron los datos por cuatrimestres, y en los años 2018 y 2019 se presentó la información de manera semestral.

Una vez completada la inspección de la información se procedió a realizar un análisis descriptivo para obtener un resumen estadístico de las variables. A partir de este análisis se evidenció que, situado en

el corazón de América Central, Guatemala enfrenta una serie de desafíos económicos que son, en ciertos aspectos, endémicos de la región, pero también únicos en su naturaleza. Uno de estos desafíos es la persistente informalidad laboral.

Según el INE (2023) en el país la informalidad se identifica predominantemente en aquellos trabajadores que operan en entidades que tienen vinculados laboralmente a menos de seis empleados, excluyendo ciertas profesiones y roles específicos. Esta segmentación es un reflejo de una economía donde una gran proporción de trabajadores no goza de los beneficios laborales convencionales ni de protección social. Además, desde la perspectiva fiscal, la informalidad representa ingresos no contabilizados, lo cual limita la capacidad del Gobierno para recaudar ingresos. El intervalo que abarca de 2010 a 2019 fue testigo de múltiples cambios. Esta década del país muestra, desde una perspectiva política, tecnológica y laboral, que la nación guatemalteca ha pasado por múltiples transformaciones, las cuales han influido en el panorama de la informalidad. Así,

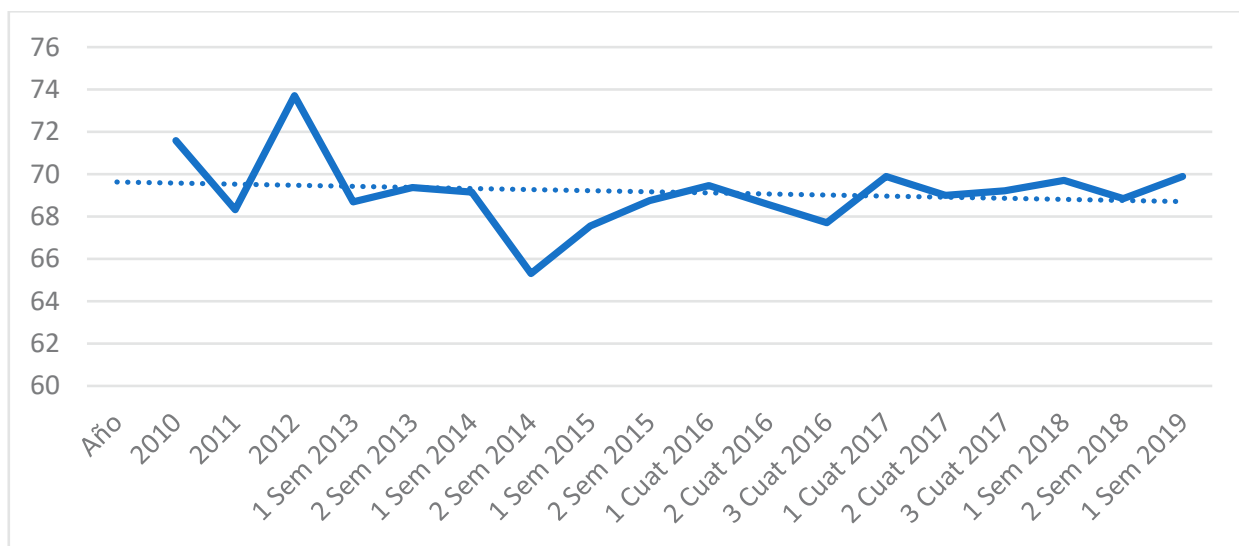
este informe busca ofrecer un análisis sobre cómo la informalidad laboral se ha manifestado y evolucionado durante este periodo.

Al analizar la informalidad laboral entre los años 2010-2019 se encontró un promedio del 68.9 %. El mayor promedio

de informalidad se halló en el año 2012 con una cifra de 73.7 %, y la más baja se reportó en el año 2019 con un 65.1 %. Al trazar una línea de tendencia se observa una sutil disminución en la informalidad laboral a lo largo del periodo estudiado (ver Figura 1).

Figura 1

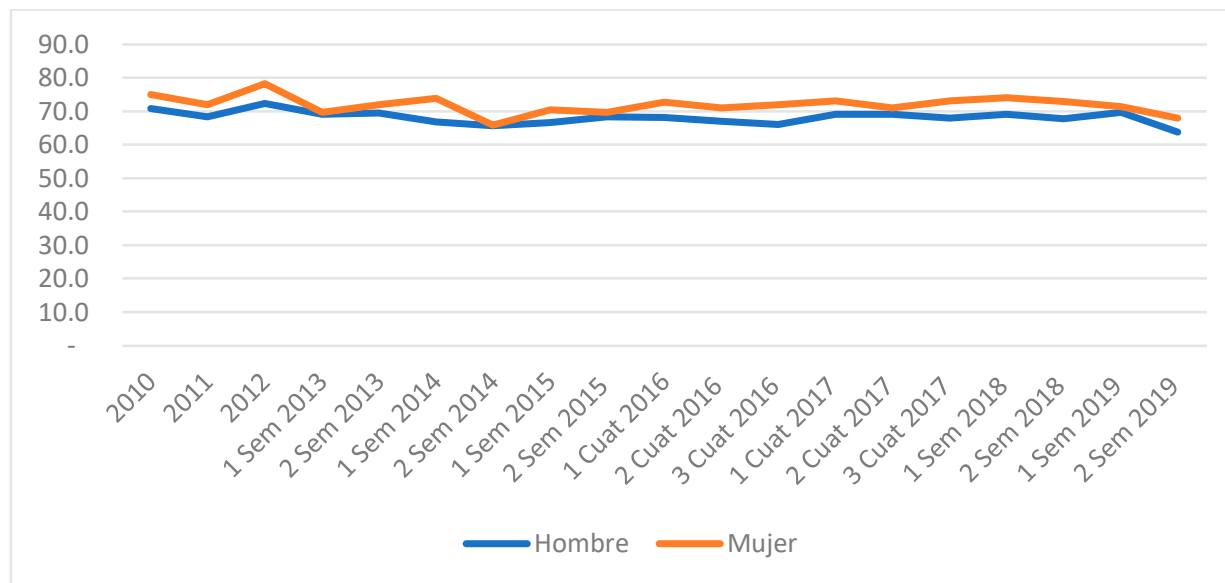
Evolución anual de la informalidad laboral en Guatemala entre los años 2010 y 2019



Nota. La gráfica se elaboró con base en la información recopilada de la ENEI realizada por el INE (2023) para cada año (2010-2019).

Al discriminar la información recopilada por sexo se evidenció que las mujeres tienen consistentemente promedios de informalidad laboral más altas que los hombres, tendencia que estuvo presente en todos los periodos reportados. Se identificó

que, en promedio, por cada 72 hombres que trabajan en el sector informal hay 78 mujeres en la misma situación. El promedio más alto tanto de hombres como de mujeres se presentó en el año 2012 con un 72.4 % y 78.1 % respectivamente (ver Figura 2).

Figura 2*Informalidad laboral en Guatemala (2010-2019), análisis anual por género*

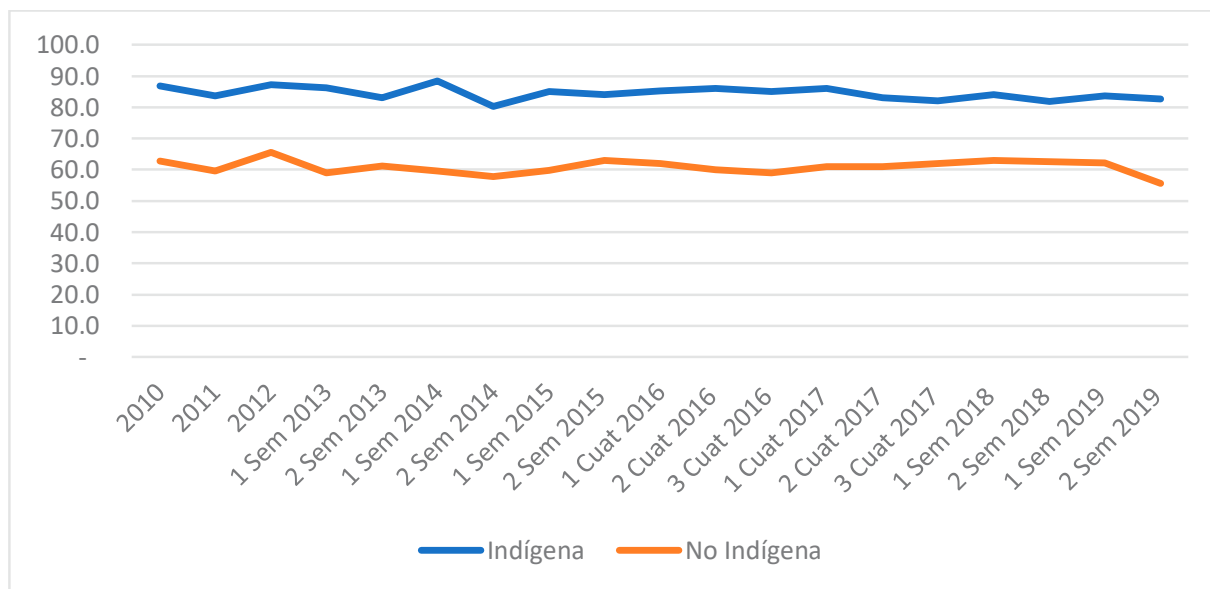
Nota. La gráfica se elaboró con base en la información recopilada de la ENEI realizada por el INE (2023) para cada año (2010-2019).

De manera adicional, en el análisis de la información recopilada se identificó que los trabajadores indígenas tienen una tasa de informalidad más alta que la población perteneciente a otras culturas, con un 84.4 % respecto a la población no indígena

económicamente activa que representó el 60.9 % del total. Como puede advertirse, esta es una brecha considerable y sugiere que los trabajadores indígenas enfrentan más barreras para entrar en el sector formal del empleo (ver Figura 3).

Figura 3

Grupo étnico e informalidad laboral en Guatemala (2010-2019)



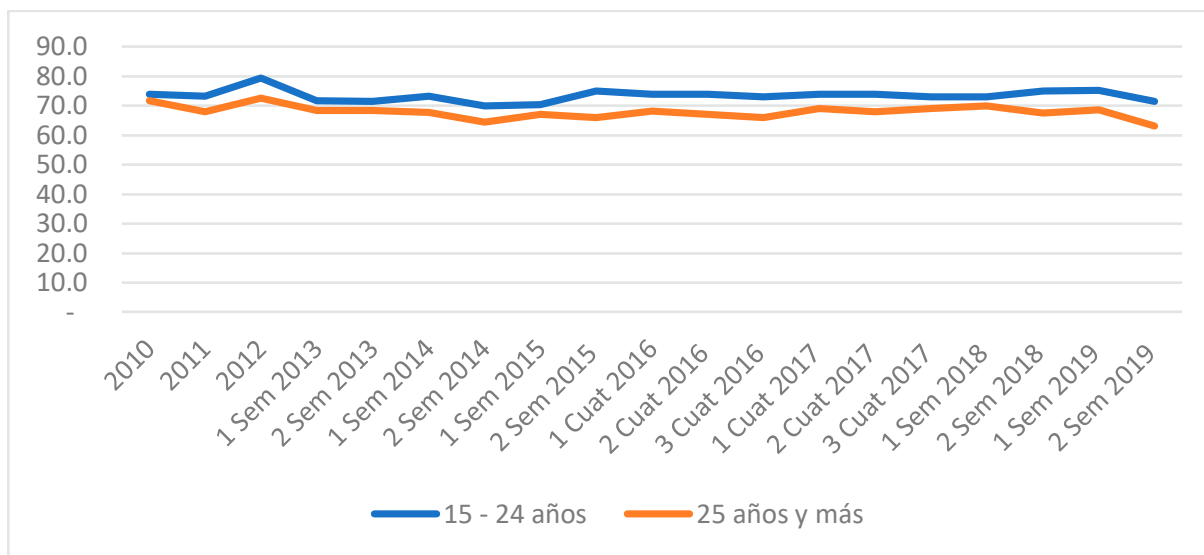
Nota. La gráfica se elaboró con base en la información recopilada de la ENEI realizada por el INE (2023) para cada año (2010-2019).

Al analizar la edad se encontró que la tasa de informalidad para el grupo etario de 15-24 años fue de un 73.4 %, cifra que fue ligeramente más alta que la reportada por el grupo de 25 años y más edad, el cual presentó una tasa de informalidad del

67.9 %. Esto puede ser un indicativo de que la población en edad joven encuentra más dificultades para obtener empleos formales, posiblemente debido a la falta de experiencia o de entrenamiento de sus habilidades (ver Figura 4).

Figura 4

Grupos de edad e informalidad laboral en Guatemala (2010-2019)



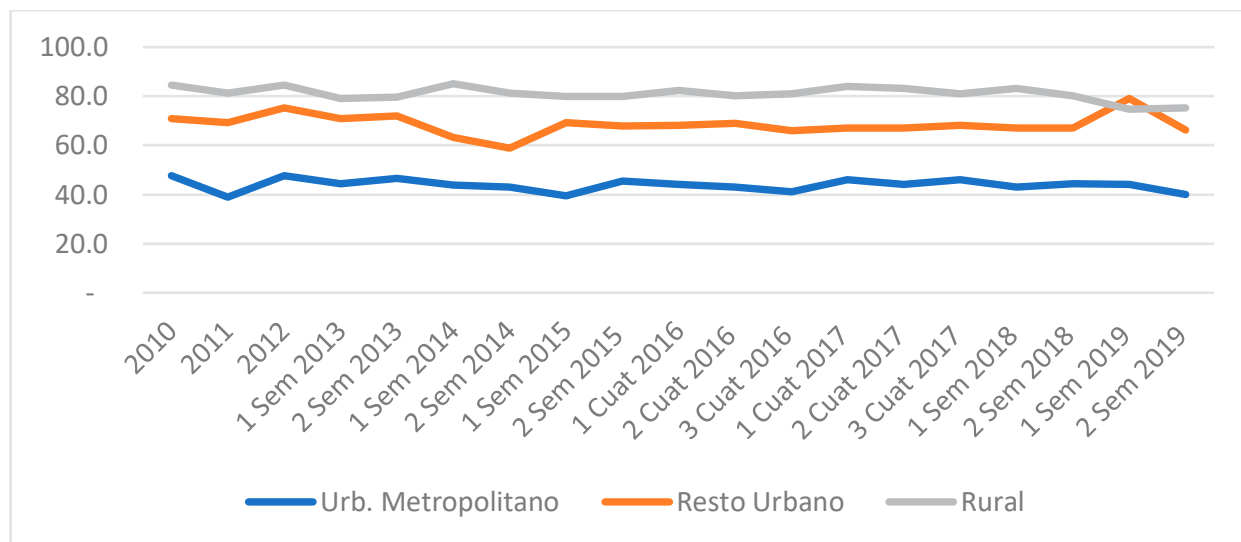
Nota. La gráfica se elaboró con base en la información recopilada de la ENEI realizada por el INE (2023) para cada año (2010-2019).

En la revisión del área de dominio se evidenció que la zona urbana metropolitana es la que presenta la tasa de informalidad más baja con un promedio del 43.8 %. Esta cifra es bastante más baja que el resto

urbano (68.5 %) y que la zona rural (81.0 %), y sugiere que las áreas urbanas ofrecen más oportunidades de empleo formal en comparación con las áreas rurales (ver Figura 5).

Figura 5

Evolución de la informalidad laboral en Guatemala entre los años 2010 y 2019, desglosada por dominio (urbano metropolitano, resto urbano, rural)



Nota. La gráfica se elaboró con base en la información recopilada de la ENEI realizada por el INE (2023) para cada año (2010-2019).

Al momento de analizar la distribución porcentual de la informalidad laboral en el marco de tiempo estudiado, desglosada por sexo, grupo étnico, edad y dominio, se identificó que la disponibilidad de datos en intervalos variables anuales, cuatrimestrales y semestrales pudo haber influido en la precisión del análisis. Asimismo, pudo influir que solo se exploraron algunos factores asociados a la informalidad laboral, pues es posible que existan otros no considerados.

Además, el análisis se basó en datos agregados y no tuvo en cuenta posibles diferencias a lo interno de la región o diferencias sectoriales que podrían influir en los patrones de informalidad. Tampoco se exploraron las causas subyacentes de la informalidad laboral ni se analizaron las políticas específicas implementadas en el periodo estudiado. A continuación, en la Tabla 1 se puede evidenciar la distribución porcentual.

Tabla 1

Distribución porcentual de la informalidad laboral en Guatemala entre 2010 y 2019

Año	2010	2011	2012	1 Sem 2013	2 Sem 2013	1 Sem 2014	2 Sem 2014	1 Sem 2015	2 Sem 2015	1 Cuat 2016	2 Cuat 2016	3 Cuat 2016	1 Cuat 2017	2 Cuat 2017	3 Cuat 2017	1 Sem 2018	2 Sem 2018	1 Sem 2019	2 Sem 2019	Promedio
Total	72.	69.	74.	69.	70.	69.	65.	67.	68.	69.	68.	68.	70.	70.	70.	71.	69.	70.	65.	69.
	3	4	5	2	0	3	8	9	8	8	6	0	0	0	0	0	5	2	3	5
Hombre	70.	68.	72.	69.	69.	66.	65.	66.	68.	68.	67.	66.	69.	69.	68.	69.	67.	69.	63.	68.
	7	2	4	0	5	8	7	6	3	2	0	0	0	0	0	0	8	7	8	1
Mujer	74.	71.	78.	69.	72.	73.	65.	70.	69.	72.	71.	72.	73.	71.	73.	74.	72.	71.	68.	71.
	9	9	1	6	0	9	9	4	6	7	0	0	0	0	0	0	9	4	0	9
Indígena	86.	83.	87.	86.	83.	88.	80.	85.	84.	85.	86.	85.	86.	83.	82.	84.	81.	83.	82.	84.
	8	6	3	2	0	4	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	9	7	6	4
No Indígena	62.	59.	65.	58.	61.	59.	57.	59.	63.	61.	60.	59.	61.	61.	62.	63.	62.	62.	55.	60.
	7	6	5	9	3	7	7	8	0	9	0	0	0	0	0	0	6	2	7	9
15 - 24 años	73.	73.	79.	71.	71.	73.	69.	70.	75.	74.	74.	73.	74.	74.	73.	73.	75.	75.	71.	73.
	8	3	4	6	5	3	9	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4	4
25 años y más	71.	67.	72.	68.	68.	67.	64.	67.	66.	68.	67.	66.	69.	68.	69.	70.	67.	68.	63.	67.
	7	9	5	4	3	8	4	0	0	2	0	0	0	0	0	0	5	6	1	9
Urb. Metropolitano	47.	38.	47.	44.	46.	43.	43.	39.	45.	44.	43.	41.	46.	44.	46.	43.	44.	44.	40.	43.
	5	8	6	4	5	9	1	6	5	0	0	0	0	0	0	0	3	2	1	8
Resto Urbano	70.	69.	75.	70.	72.	63.	58.	69.	67.	68.	69.	66.	67.	67.	68.	67.	67.	79.	66.	68.
	9	2	2	8	0	3	9	2	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Rural	84.	81.	84.	78.	79.	85.	81.	79.	79.	82.	80.	81.	84.	83.	81.	83.	80.	74.	75.	81.
	6	2	5	9	6	0	2	7	7	3	0	0	0	0	0	0	0	6	3	0
Promedio	71.	68.	73.	68.	69.	69.	65.	67.	68.	69.	68.	67.	69.	69.	69.	69.	68.	69.	65.	68.
	6	3	7	7	4	1	3	5	8	5	6	7	9	0	2	7	9	9	1	9

Nota. La tabla se elaboró con base en la información recopilada de la ENEL realizada por el INE (2023) para cada año (2010-2019) se encuentra desglosada por sexo, grupo étnico, edad y dominio.

Discusión de Resultados

Con relación al análisis por género, se observó que las mujeres presentan consistentemente tasas de informalidad laboral más altas que los hombres en el marco temporal bajo estudio. Esta tendencia puede atribuirse a múltiples factores. Por un lado existe la posibilidad de que las mujeres se vean más afectadas por la falta de oportunidades de empleo formal debido a las barreras culturales y de género que limitan su acceso al mercado laboral (Ariza y Retajac, 2021); por otro lado, las responsabilidades familiares y las demandas domésticas podrían influir en la elección de empleos informales que ofrezcan mayor flexibilidad en términos de horario (Vanegas y Jaramillo, 2020). Este hallazgo destaca la importancia de abordar las desigualdades de género en el ámbito laboral, promoviendo políticas que fomenten la igualdad de oportunidades y la inclusión de las mujeres en empleos formales.

En cuanto al dominio, los resultados muestran que la zona urbana metropolitana tiene la menor tasa de informalidad laboral en comparación con las áreas urbanas y

rurales. Esta disparidad puede explicarse por la concentración de actividades económicas y de oportunidades en las áreas metropolitanas. Las áreas urbanas tienden a tener una mayor diversificación de sectores económicos y empresas, lo que puede facilitar la creación de empleos formales (Gúzman, 2023). Por otro lado, las áreas rurales suelen enfrentar limitaciones en términos de acceso a la educación y a la formación laboral, lo que podría contribuir a la alta informalidad en estas zonas. Para abordar esta disparidad es esencial implementar políticas que promuevan el desarrollo económico y el acceso a la educación y a la capacitación en las áreas rurales.

Respecto a la edad se observó que el grupo etario de los 15-24 años presenta una tasa de informalidad ligeramente más alta en comparación con el grupo de 25 años y mayor edad, lo cual sugiere que la población en edad joven enfrenta dificultades particulares en la búsqueda de empleo formal. Una posible explicación por la que esto sucede es la falta de experiencia laboral y de habilidades específicas en este grupo etario, lo cual puede limitar su capacidad para acceder a trabajos mejor

remunerados y formales (da Silva *et al.*, 2022). Además, la presencia de empleos temporales y de baja calidad en sectores como el comercio y de servicios puede influir en la alta informalidad entre la población joven. En ese sentido, se considera que una forma de abordar este problema es desarrollando programas de capacitación y formación que equipen a los jóvenes con las habilidades necesarias para desempeñarse en el mercado laboral moderno.

En relación con la etnia, el análisis revela una brecha significativa en la tasa de informalidad que se reporta para los trabajadores indígenas y no indígenas, pues los trabajadores indígenas presentan una tasa de informalidad mucho más alta, lo cual sugiere la existencia de desigualdades estructurales en cuanto al acceso al empleo formal. Esta disparidad puede deberse a factores como la discriminación étnica, la falta de acceso a la educación y las barreras lingüísticas (Guzmán, 2023). Por ello se considera que la promoción de políticas de inclusión y equidad, junto a la adopción de medidas específicas para abordar las desigualdades étnicas en el mercado laboral, podría ser fundamental para reducir esta brecha.

Una solución para abordar la informalidad laboral en términos generales en Guatemala es a través de reformas legales y regulatorias. El marco legal actual en el país impone altos costos a las empresas y a las personas físicas para que cumplan con las regulaciones establecidas, lo cual muchas veces conduce a la informalidad. Al implementar reformas que simplifican y agilizan las regulaciones, el Gobierno puede alentar a más empresas a operar formalmente, reduciendo el sector informal. Asimismo, puede incentivar la formalización proporcionando exenciones fiscales u otros beneficios a las empresas formales. Tales reformas pueden contribuir a crear un entorno más propicio para el empleo formal y coadyuvar a la reducción de los incentivos que se tienen hoy para el trabajo informal (Maul *et al.*, 2006).

Promover la formalización del sector informal es también otra posible solución. En esta alternativa, al Gobierno le correspondería la importante tarea de brindar capacitación y apoyo a los trabajadores informales para ayudarlos en su transición hacia el empleo formal. Esto puede incluir iniciativas como brindar acceso a crédito, asistencia técnica y

ofrecer programas de capacitación para ayudar a los trabajadores informales a adquirir habilidades y conocimientos necesarios para operar negocios formales. Además, el Gobierno puede desarrollar políticas que diferencien entre trabajadores independientes en empresas informales y empleadores que evaden las regulaciones. Al promover la formalización del sector informal, el Gobierno puede crear más oportunidades para que los trabajadores accedan al empleo formal y reducir la prevalencia del trabajo informal en el país.

Conclusiones

Lo revelado hasta el momento permite profundizar en el conocimiento de las políticas de ajuste implementadas en Guatemala y su impacto en los trabajadores, especialmente en el sector informal. Respecto al primer punto abordado en esta indagación se puede visualizar que la informalidad laboral presenta un aumento exponencial en la actualidad, especialmente en la población femenina pues las estadísticas muestran a las mujeres como quienes, en su mayoría, realizan

trabajos informales. Un factor incidente en esta prevalencia es el nivel académico alcanzado, puesto que se convierte en prerrequisito para acceder al trabajo y, al carecer de los estudios de nivel medio, se presenta esta tendencia por el desarrollo de trabajos informales.

Otro segmento de la población femenina guatemalteca se ve marginado en virtud de que carece de los estudios básicos, lo cual afecta su posibilidad de obtener un empleo formal. Esta situación presenta un agravante cuando la persona pertenece a una comunidad indígena.

Con relación al ámbito geográfico se evidencia que en el interior del país es frecuente observar que la población guatemalteca desarrolla actividades informales, dado que tienen la tendencia a comercializar productos de manera informal, sin estar registrados ante la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Esto deriva en un flagelo que afecta al sistema político del país, pues a la falta de recursos en el sistema educativo se añade el volcamiento del sistema económico nacional en el comercio informal, lo que contribuye al aumento de los índices de pobreza.

La gestión política de los programas sociales para salvar la economía conduce a la aplicación de modelos económicos y genera una carga nacional, mientras que, en la adecuada gestión de los recursos, la creación de condiciones dignas posibilita la erradicación de la pobreza extrema. El análisis econométrico de la informalidad laboral en Guatemala entre los años 2010 y 2019 revela patrones significativos en términos de género, dominio, edad y grupo étnico que señalan la necesidad de políticas integrales que aborden las desigualdades de género, promuevan el desarrollo económico en áreas rurales, mejoren la educación, fomenten la capacitación para la población en edad joven y enfrenten las barreras étnicas existentes en el mercado laboral.

Para abordar la informalidad laboral se recomienda implementar estrategias que fomenten la educación y capacitación continua. Estas deben enfocarse a los grupos que presentan dificultades y barreras de acceso a la formación para hacer efectivo su derecho a la educación, como las personas jóvenes y trabajadores indígenas. También es esencial promover la formalización de empleos mediante incentivos fiscales y beneficios para empleadores y empleados en el sector formal; así como la eliminación de barreras culturales y de género que debe ser priorizada en la agenda gubernamental.

Referencias

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala [INE]. (2023). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2010-2019*. Obtenido de INE: <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>

Álvarez, J. (2023). *Estas son diez consecuencias de la alta informalidad laboral en América Latina*. Obtenido de Bloomberg Línea | Economía: <https://www.bloomberglinea.com/2023/03/14/estas-son-diez-consecuencias-de-la-alta-informalidad-laboral-en-america-latina/>

- Ariza, J., & Retajac, F. (2021). Composición y evolución de la informalidad laboral en Colombia durante el periodo 2009-2019. *Apuntes del CENES*, 40(72), 115-148. Obtenido de <https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n72.2021.12598>
- Cisneros, A. (2023). El mercado laboral en Guatemala a la luz de la ENEI 2021. *Revista Economía IIES USAC*, 61(235), 1-52. Obtenido de <https://iies.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2023/03/Revista-Economia-num.-235-enero-marzo-2023.pdf>
- da Silva, J., Castillo, C., & Delgado, J. (2022). La informalidad y la duración del desempleo de los jóvenes en Latinoamérica. Especial referencia a Ecuador. *Revista de Economía Mundial*, 60, 125-149. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10272/20861>
- Departamento de Estadísticas Macroeconómicas. (2021). *Medición de la economía informal: El caso de Guatemala*. Banco de Guatemala. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/guatemala-medicion-economia-informal-banco-guatemala-2021_0.pdf
- Fariza, I. (2021). El sector informal supone la tercera parte del PIB y el 70% del empleo en los países emergentes. *El País | Economía*. Obtenido de <https://elpais.com/economia/2021-05-11/el-sector-informal-supone-la-tercera-parte-del-pib-y-el-70-del-empleo-en-los-paises-emergentes.html>
- Gúzman, D. (2023). Caracterizando la informalidad laboral en América Latina. Un análisis de su persistencia. *Religación: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 8(36), 1-24. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9016463>
- Jáuregui, A. (2008). Capítulo 12: El sector informal en la Guatemala de hoy. En P. d. [PNUD], *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008* (Vol. I, págs. 379-394). PNUD. Obtenido de <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2012/PNUD/2007-2008/12.pdf>

- Maul, H., Bolaños, L., Díaz, J., & Calderón, J. (5 de mayo de 2006). *Economía informal: Superando las barreras de un Estado excluyente*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Obtenido de https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/07/investigacion_economiainformal2006.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2015a). *Formalizando la informalidad juvenil: Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe | Programa FORLAC. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_359270.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2015b). *Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal. [Texto de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia en su 104.ª reunión, el 12 de junio de 2015. en Ginebra]*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_379098.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020a). *COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755522.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020b). *Diagnóstico sobre Economía Informal. Énfasis en el sector comercio de los países del norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala*. Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_752182.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020c). *Informe Temático: Diálogo Social para la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal*. Global Deal - Pacto Mundial Juntos por el Trabajo Decente y el Crecimiento Inclusivo. Obtenido de <https://www.theglobaldeal.com/resources/Social%20dialogue%20for%20the%20transition%20from%20the%20informal%20to%20the%20formal%20economy%20-%20ES.pdf>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (s.f.). *Empleo informal*. Obtenido de OIT | CINTERFOR: <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*. Obtenido de https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132868-3ikx3m7ikl&title=Covid-19-en-America-Latina-y-el-Caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis

Paz, M. (2008). Ajuste estructural e informalidad en Guatemala. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 39(155), 153-179. Obtenido de <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/7741/7216>

Vanegas, C., & Jaramillo, R. (2020). El trabajo y la seguridad social en tiempos de la COVID-19. *Opinión Jurídica*, 19(40), 207-224. Obtenido de <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a10>



Foto: Zona de usos múltiples, Petén, Guatemala (CONAP)

Así se Regeneran los Bosques en la Biósfera Maya

Recibido: 10/11/2023

Aceptado: 14/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Jorge Cruz Bolaños

Magister Scientiae en Manejo Integrado de cuencas hidigráficas, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

jorgecruzbolanos@gmail.com

Manuel Manzanero

Master en Ciencias de la Universidad panamericana, Rainforest Alliance

mamm002@hotmail.com

William Zac

Consultor Independiente especialista en manejo e investigación de bosques tropicales

wiliamzac@gmail.com

Resumen

En la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biósfera Maya, al norte de Guatemala, se realiza desde hace más de 20 años el manejo forestal maderable en las concesiones forestales como una estrategia para conservar los bosques y generar beneficios socioeconómicos a los pobladores locales. Estas operaciones forestales impactan directamente la vegetación donde se cortan y arrastran las trozas de las especies comerciales. En este estudio se evaluaron los sitios donde la vegetación es disturbada directamente, encontrando que después de 13 años, el área basal se recupera en al menos 29% de la que tienen los bosques en su estado natural, sin embargo, el crecimiento incremental del 67% respecto al área basal de los tres años y el 93% en relación a los ocho años, se podría suponer que con ciclos de corta de 25 y 40 años el área basal se recupera.

Palabras clave

Regeneración natural, manejo forestal, concesiones forestales, área basal.

Abstract

In the Multiple Uses Zone of the Maya Biosphere Reserve, in northern Guatemala, timber forest management has been carried out for more than 20 years in forestry concessions. These forestry operations are the basis of a strategy to conserve forests and generate socioeconomic benefits for residents. They directly impact the vegetation where the logs of commercial species are cut and dragged. In this study, the sites where the vegetation is directly disturbed were evaluated, finding that after 13 years of felling, the basal area recovers to at least 29% of that of the forests in their natural state. These results suggest that with felling cycles from 25 and 40 years the basal area recovers.

Key words

Natural regeneration, forest management, forestry concessions, basal area.

Introducción

La importancia de los bosques en la regulación del clima y sumideros de carbono radica en que estos pueden reducir las concentraciones de CO₂ atmosférico, (Houghton, *et al.*, 2015; Csillik, *et al.*, 2019), sin embargo, la deforestación y degradación han reducido su extensión y función.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2022) y Carter *et al.* (2018) la deforestación es la conversión de un bosque a diferentes usos de la tierra o la reducción permanente de cobertura del bosque debajo del 10%, mientras que la degradación se refiere a la pérdida de las funciones del bosque por la pérdida de la estructura y composición (Vásquez-Grandón *et al.*, 2018).

La deforestación en el trópico se da por el cambio de uso de la tierra de bosque a agricultura, por los cultivos altamente rentables o la ganadería (Austin, 2019), y es una fuente de emisores de dióxido de carbono a la atmósfera (Pearson, *et al.*, 2017), que pone en riesgo estos sumideros de carbono.

La correlación que hay entre pobreza, desigualdad y deforestación, (Andrée, B. P. J., *et al.*, 2019), es una limitante para la conservación de los bosques en los países con altos niveles de pobreza, no obstante, encontrar cómo los recursos del bosque pueden contribuir a mejorar los ingresos de las comunidades que dependen de estas áreas, puede ser una alternativa para conservar los sumideros de carbono.

El reto de conservar los bosques cada vez es más difícil ante factores socioeconómicos como la pobreza y demanda de otros productos que promueven la deforestación como la ganadería. Aunque no necesariamente la pobreza puede ser causa de la degradación de los bosques. (Khan, S. R., & Khan, S. R., 2009).

No obstante, los problemas socioeconómicos como la pobreza están vinculados con la deforestación Khan & Khan (2009) y Miyamoto (2020), no consideran la pobreza una causa de la degradación de los bosques. Sin embargo, los bosques pueden contribuir a reducir la deforestación y la pobreza mediante el manejo forestal (Oldekop *et al.*, 2019).

Las áreas protegidas cubren el 55% de las áreas terrestres; estas áreas fueron creadas para proteger los bosques, su diversidad biológica, y otras funciones ecosistémicas (Adams *et al.*, 2023), como la Reserva de la Biósfera Maya (RBM), que es la extensión más grande de bosque tropical conservado en Guatemala. Sin embargo, el estatus de área protegida no garantiza su conservación, debido a que 30 años después conserva el 70% del bosque, con tasas de deforestación variable en cada una de las tres grandes categorías de manejo que cuenta.

Aunque la tendencia de deforestación se ha reducido en los últimos años, actividades como el manejo forestal han logrado detener la deforestación en la zona de usos múltiples, a una tasa cercana a cero (Hodgdon *et al.*, 2015).

En este estudio se presentan los resultados de una evaluación realizada en las áreas perturbadas durante el

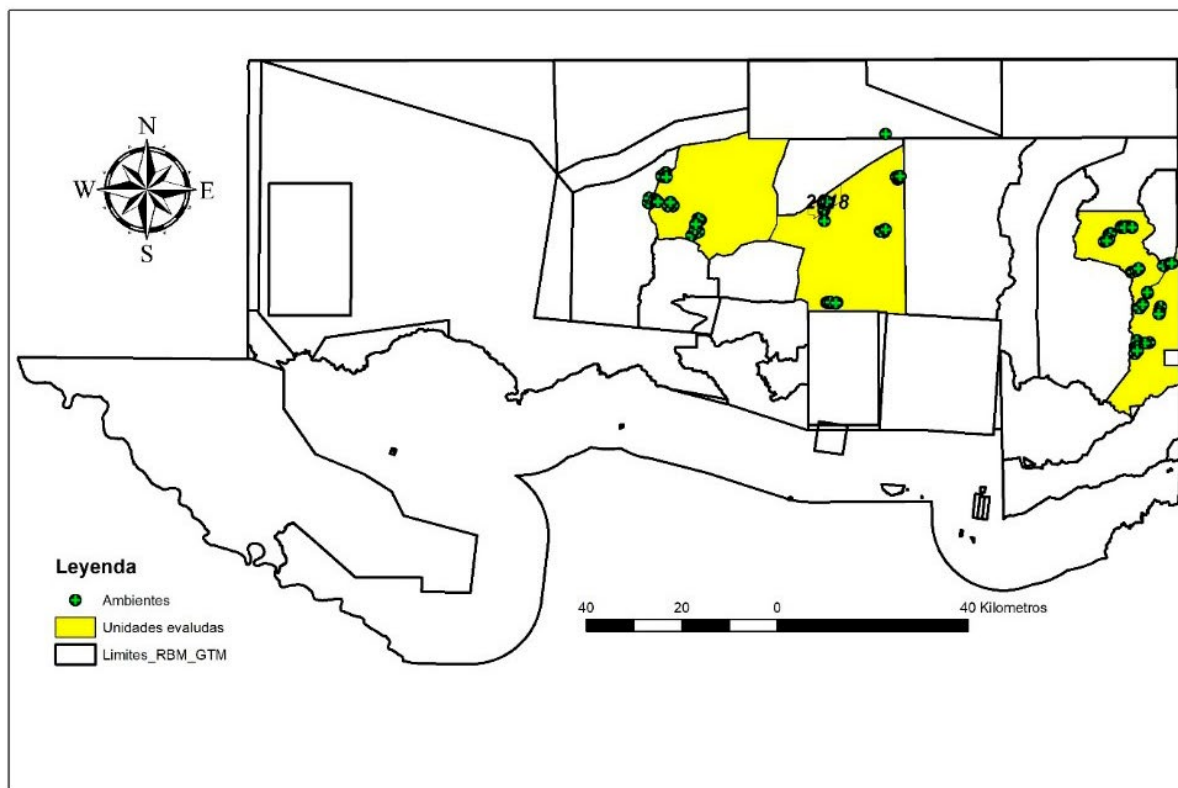
aprovechamiento forestal que realizan organizaciones comunitarias y privadas en la Zona de Uso Múltiple (ZUM) de la RBM, mostrando el proceso natural de regeneración en estos bosques que mantienen la cobertura forestal desde que fueron otorgadas.

Materiales y métodos

El estudio fue realizado en los ambientes de perturbados hasta el año 2018 por el aprovechamiento forestal sostenible en las concesiones forestales, que son extensiones de bosques tropicales en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biósfera Maya, Petén, Guatemala, otorgadas desde 1994 (Consejo Nacional de Áreas Protegidas [CONAP], 1994) por el gobierno a organizaciones comunitarias y empresas privadas mediante un contrato por 25 años.

Figura 1

Ubicación geográfica de las concesiones forestales y los sitios de estudio, en la Reserva de la Biósfera Maya, Petén, Guatemala.



Nota. Elaboración propia, utilizando base de datos del Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP (CEMEC), CONAP.

Las áreas evaluadas se encuentran en las concesiones forestales de Carmelita, Yaloch, La Unión y La Gloria, la última es privada, mientras que las demás son administradas por organizaciones comunitarias como Carmelita, que es una concesión forestal con población residente de hace más de 100 años y las otras, sin población residente en las áreas de bosque.

Estas concesiones forestales administran el total de 166,907.34 ha de bosque, de la ZUM de la RBM, con planes de manejo forestal aprobados por el CONAP.

Carmelita fue otorgada como concesión forestal por el Estado de Guatemala en 1997, La Gloria en el 2000,

mientras que Yaloch y La Unión en el 2002. Todas han realizado como mínimo 15 aprovechamientos forestales maderables, en una extensión de aproximadamente 44,000 ha.

El aprovechamiento forestal se realiza en un área previamente definida, denominada como Área de Aprovechamiento de Anual (AAA), que varía según el plan de manejo de cada concesión forestal y las que se encuentra dentro de una extensión mayor regida por un plan quinquenal. Las AAA son intervenidas cada 25 o 40 años, según el ciclo de corta definido por el plan general de manejo.

Para el aprovechamiento forestal en la RBM, el CONAP requiere una planificación de AAA que incluye, un inventario total de árboles mayores de 30 cm de DAP de especies de interés comercial, de los cuales se eligen los árboles a cortar, las vías de arrastre de los árboles cortados, centros de acopio, de donde se transportan las trozas a los aserraderos localizados fuera de las concesiones forestales.

Los ambientes disturbados son aquellas áreas donde se elimina o afecta la vegetación natural por las operaciones

de aprovechamiento forestal maderable en el bosque tropical, y cuya área no debe exceder el 15% del área total del Área de Corta Anual, según el manual para la administración forestal en áreas protegidas (CONAP, 2012).

Unidades de muestreo

Las áreas disturbadas consideradas para este estudio, en donde se evaluó la vegetación fueron:

- **Bacadillas:** son sitios donde se elimina totalmente la vegetación natural para acopiar las trozas para su posterior traslado fuera de la concesión forestal como los aserraderos, estas no deben de ser mayores a 0.25 de ha. Las bacadillas fueron elegidas al azar en las áreas de aprovechamiento de los años 2005, 2010, 2015 y las unidades de muestreo fueron de 10 m x 10 m.
- **Caminos secundarios y terciarios:** son las pistas de arrastre para trasladar la troza del sitio de tumba a la bacadilla por el tractor forestal. Según el manual forestal del CONAP estos deben

ser clausurados o cerrados una vez finalizada la operación de extracción maderable. En estas áreas se deben realizar enriquecimientos para recuperar la cobertura forestal. Según el CONAP (2012), estos no deben ser mayores de cuatro metros de ancho. Para fines del estudio, la vegetación fue evaluada en un transecto sobre el camino de 25 metros de largo por cuatro metros de ancho.

- Sitios de tumba. Es el lugar o sitio en el cual estuvo el árbol aprovechado. La vegetación se evaluó en una parcela rectangular con largo definido por la distancia del tocón a los restos de la copa del árbol.

Las variables registradas en cada parcela fueron árboles de cinco a 25 cm de DAP, registrando las variables para cada árbol, la especie, el DAP y el nivel de iluminación. La vegetación se registró en 110 parcelas de muestreo con edades de tres, ocho y 13 años después del aprovechamiento forestal maderable.

Los datos analizados fueron: la densidad de árboles y área basal por hectárea por sitio evaluado según los años después del aprovechamiento, para estimar

promedios para cada edad de recuperación y realizar un contraste de medias. Los datos fueron analizados por el programa Rstudio (2023).

Resultados

El manejo forestal y su impacto directo en la vegetación en la RBM

Entre el periodo del año 1994 al 2022, el gobierno de Guatemala ha otorgado 582,379 hectáreas de bosque (Tabla 1) equivalente al 70% de la ZUM de la RBM en concesiones forestales (CONAP, 2015, 2023) a organizaciones comunitarias y privadas para que sean conservadas a través del manejo forestal, como el aprovechamiento forestal maderable, que estas organizaciones han realizado en menos de 150 mil hectáreas (CONAP, 2015, 2023) desde que iniciaron operaciones forestales.

Según las evaluaciones de monitoreo de las operaciones forestales maderables que realiza CONAP en las concesiones

forestales, las áreas disturbadas directamente por caminos forestales, bacadilla y claros de tumba, no han llegado a superar al 4% del área total aprovechado en los último 20 años, que equivale a 7,000.0 ha, este porcentaje es menor al 15% que define como máximo permisible el sistema de monitoreo de CONAP (2019).

Tabla 1

Concesiones forestales otorgadas por el gobierno de Guatemala en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biósfera Maya.

No.	Nombre de la Unidad de Manejo	Área (ha), contrato	Año Inicio de operaciones	Estado Actual	Tipo de concesión forestal
1	Cruce a La Colorada	20,469.00	2000	Activa	Residente
2	San Andrés	51,939.84	1999	Prorrogada	No Residente
3	Carmelita	53,797.00	1997	Prorrogada	Residente
4	Río Chanchich	12,658.02	1998	Prorrogada	No Residente
5	Chosquitán	19,390.00	2000	Prorrogada	No Residente
6	Uaxactún	83,558.00	2000	Prorrogada	Residente
7	Las Ventanas	64,973.37	2000	Prorrogada	No Residente
8	La Unión	21,176.34	2001	Prorrogada	No Residente
9	Yaloch	25,386.48	2002	Prorrogada	No Residente
10	San Bartolo	45,051.15	2022	Nueva	No Residente
11	La Colorada-El Molino	25,909.00	2022	Nueva	No Residente
12	San Miguel La Palotada	7,039.00	1994	Cancelada	Residente
13	La Pasadita	18,817.00	1997	Contrato vencido/2009	Residente
14	La Gloria	66,460.00	2,000	Prorrogada	No Residente
15	Paxban	65,755.00	2,000	Prorrogada	No Residente
Total		582,379.2			

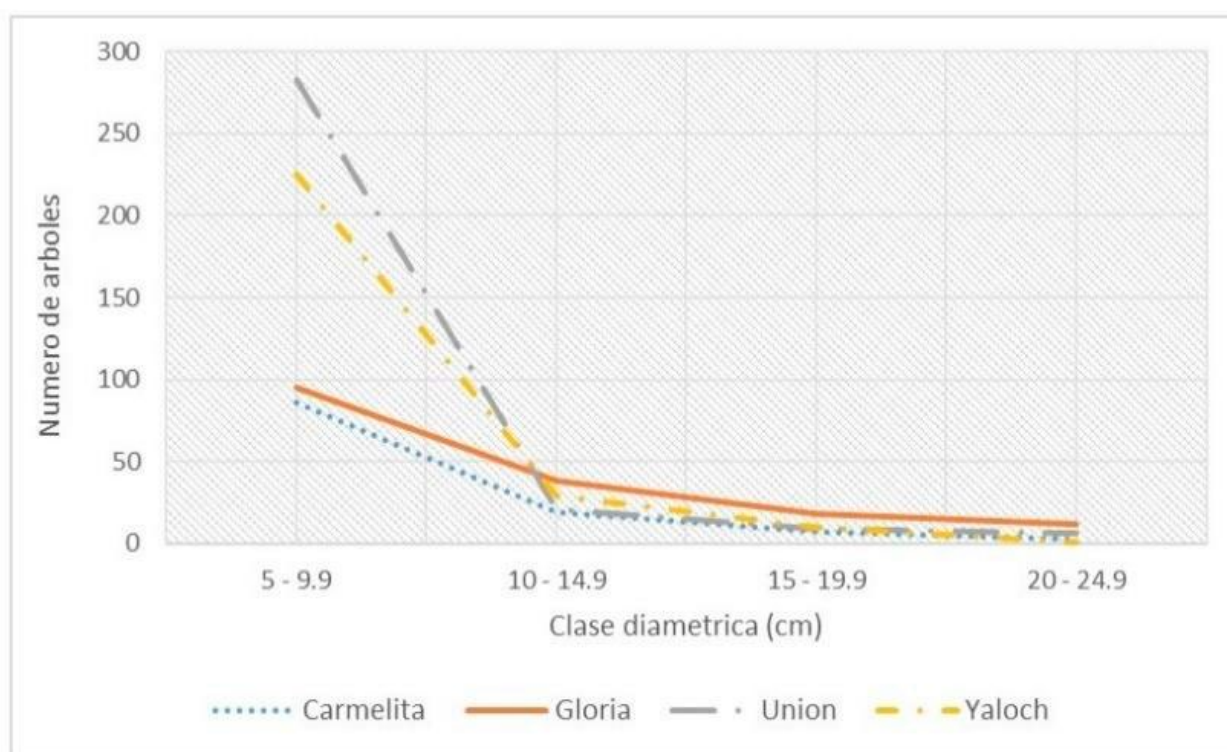
Nota: Fuente, CONAP, (2015, 2023).

Los sitios evaluados en las cuatro concesiones forestales muestran una distribución en forma de J invertida, cuando los árboles se distribuyen en función de

la clase diamétrica, como se muestra en la Figura 2, donde además se observa la diferencia de los bosques de Carmelita y La Gloria con los de Yaloch y La Unión.

Figura 2

Distribución de los árboles de los sitios evaluados en las concesiones forestales de la Reserva de la Biósfera Maya, Petén, Guatemala



Nota: Fuente, base de datos de la evaluación de los sitios en las cuatro concesiones forestales. Las líneas muestran la forma de “J” invertida que caracteriza a los bosques.

¿Cómo se recuperan las áreas donde se realiza el aprovechamiento forestal maderable?

Tomando como referencia el área basal de 24.02 m²*ha⁻¹ reportada en los planes de manejo de los bosques naturales en las concesiones de Carmelita, La Unión

y Yaloch, (Cooperativa Carmelita, 2021, CUSTOSEL, 2000; El esfuerzo, 2001), los sitios perturbados por el aprovechamiento forestal recuperan el 9% del área basal después de tres años, que equivale a

2.1628 m²*ha⁻¹, y se incrementa en 67% y 93% cada cinco años equivalente a 3.6136 m²*ha⁻¹ y 6.9858 m²*ha⁻¹, como se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2

Área basal media por hectárea según sitios perturbados, en las unidades de manejo por años después de realizado el aprovechamiento forestal maderable en la RBM

Años	Concesión forestal	Bacadilla		Camino primario		Claro de tumba		Vías de arrastre		Totales	
		NP	AB*ha ⁻¹	NP	AB*ha ⁻¹	NP	AB*ha ⁻¹	NP	AB*ha ⁻¹	NP	AB*ha ⁻¹
3		9	2.2220	11	1.7464	6	0.9789	9	3.4018	35	2.1628
	Carmelita	2	0.3232	1	5.2903	2	0.6669	1	3.4607	6	1.7885
	Gloria	2	0.8220	3	2.0029	1	0.3999	2	6.0968	8	2.5308
	La Unión	3	3.7846	3	1.5346	2	0.4307	3	2.7176	11	2.2702
	Yaloch	2	3.1769	4	0.8269	1	3.2781	3	2.2696	10	1.9748
8		10	5.5284	9	2.3755	8	2.8189	11	3.4638	38	3.6136
	Carmelita	1	3.9985	1	0.4808	3	1.0084	3	2.1421	8	1.7414
	Gloria	3	3.6617	3	2.8096	3	4.8148	3	6.9620	12	4.5620
	La Unión	3	5.4642	2	3.7880	2	2.5408	3	2.4360	10	3.6358
	Yaloch	3	7.9692	3	1.6314			2	1.7407	8	4.0354
13		10	8.9399	10	6.1231	7	7.8748	10	5.2721	37	6.9858
	Carmelita	2	11.0254	2	5.7926	1	2.1819	2	3.6244	7	6.1524
	Gloria	3	7.2559	3	6.6656	1	4.1744	3	5.7262	10	6.3118
	La Unión	3	6.0697	3	5.4575	3	11.6669	3	5.8198	12	7.2535
	Yaloch	2	13.6856	2	6.6383	2	6.8833	2	5.4171	8	8.1561
Total		29	5.6786	30	3.3941	21	3.9785	30	4.0480	110	4.2863

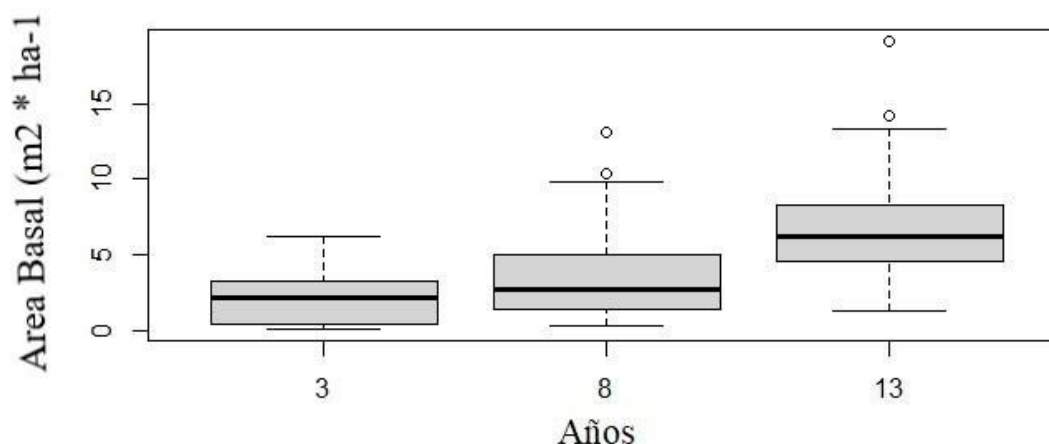
Nota: Elaboración propia, utilizando los datos obtenidos en las parcelas de muestreo de la evaluación de los sitios perturbados en las concesiones forestales de la RBM.

*NP: Número de Parcelas;

**AB: Área Basal

Figura 3

Área basal promedio por años de recuperación después del aprovechamiento forestal maderable en las concesiones forestales de la Reserva de la Biósfera Maya.



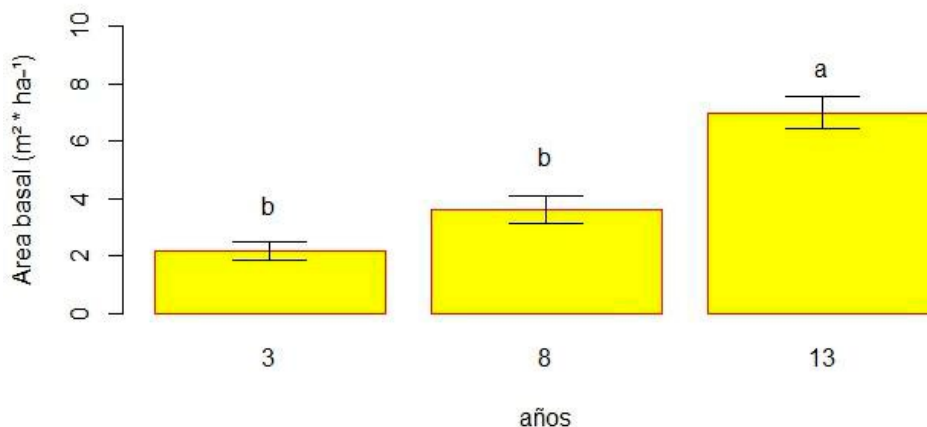
Nota: Elaboración propia, utilizando la base de datos de los sitios evaluados en las concesiones forestales de la RBM.

El comportamiento de la recuperación del área basal en los sitios mostró variabilidad cuando se consideraron los años de recuperación como un factor, así se aprecia en la Figura 3, que presenta las medianas y los valores mínimos y máximos

obtenidos en las parcelas de muestreo. La diferencia encontrada entre las medias por los años de recuperación fue significativa entre las edades ocho y 13, así como entre tres y 13 años, como se presentan en las figuras 4 y 5.

Figura 4

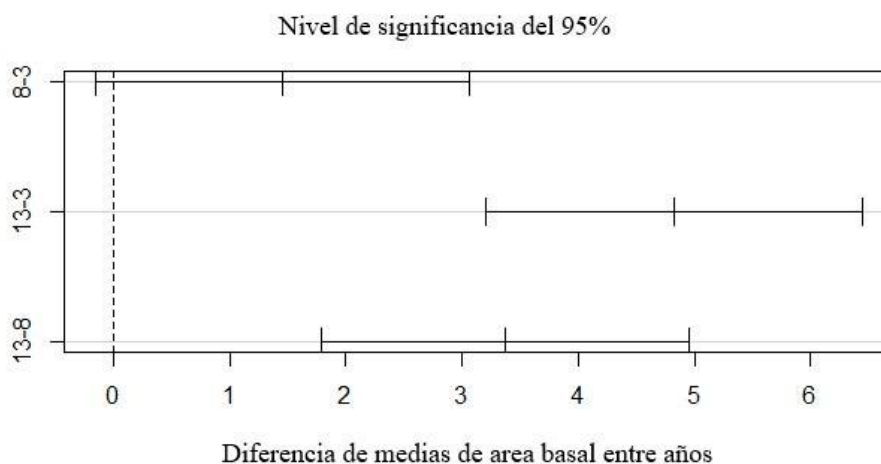
*Área basal en m²*ha⁻¹ en los sitios disturbados años después del aprovechamiento forestal maderable en la Reserva de la Biósfera Maya*



Nota. Elaboración propia, utilizando la base de datos de la evaluación de campo, con el programa Rstudio. Las barras representan las medias del área basal en metros cuadrados por ha., las líneas con bigotes representan los límites superior e inferior. Las medias con letras iguales no muestran diferencia significativa a un nivel de 95% de confianza.

Figura 5

*Área basal en m²*ha⁻¹ en los sitios disturbados años después del aprovechamiento forestal maderable en la Reserva de la Biósfera Maya*



Nota. Elaboración propia, utilizando la base de datos de la evaluación de campo, con el programa Rstudio. Las barras que no cruzan el cero muestran diferencia significativa. Los valores del eje «x» corresponde a diferencia de medias del área basal entre años, mientras que en el eje «y» los valores corresponden a los de pares de medias de los años contrastados.

En relación con el número de árboles por ha., que se presentan en la Tabla 3, los sitios evaluados mostraron diferencias

significativas entre años después del aprovechamiento, como se muestra en las figuras 6 y 7.

Tabla 3

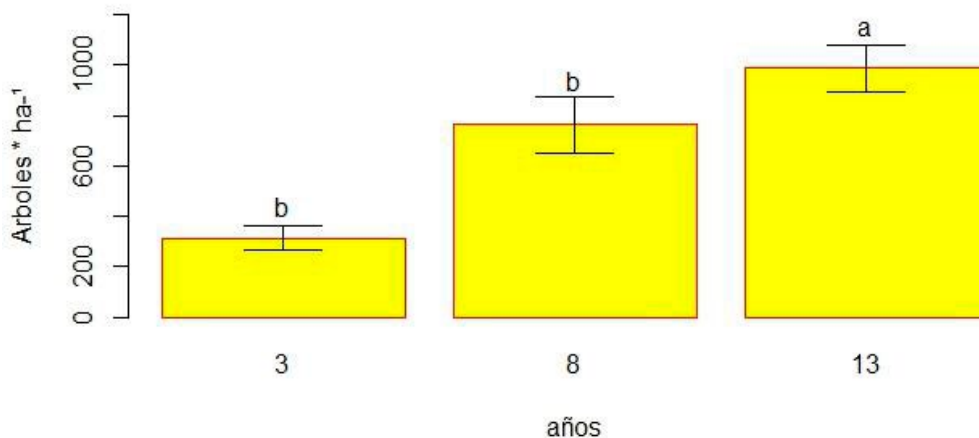
Árboles por hectárea en los sitios perturbados, unidad de manejo y años después del aprovechamiento forestal maderable en la Reserva de la Biósfera Maya

Años	Concesión Forestal	Bacadilla		Camino primario		claro de tumba		vías de arrastre		Totales	
		NP	arb*ha ⁻¹	NP	arb*ha ⁻¹	NP	arb*ha ⁻¹	NP	arb*ha ⁻¹	NP	arb*ha ⁻¹
3		9	544	11	249	6	182	9	251	35	314
	Carmelita	2	150	1	400	2	248	1	291	6	248
	Gloria	2	250	3	133	1	157	2	364	8	223
	La Unión	3	867	3	400	2	114	3	145	11	406
	Yaloch	2	750	4	186	1	213	3	267	10	326
8		10	1540	9	540	8	538	11	403	38	763
	Carmelita	1	1200	1	171	3	357	3	194	8	378
	Gloria	3	900	3	171	3	600	3	412	12	521
	La Unión	3	1433	2	1200	2	715	3	655	10	1009
	Yaloch	3	2400	3	590			2	327	8	1203
13		10	1510	10	646	7	1254	10	618	37	987
	Carmelita	2	1600	2	657	1	502	2	255	7	789
	Gloria	3	1133	3	305	1	379	3	606	10	651
	La Unión	3	1567	3	838	3	1281	3	630	12	1079
	Yaloch	2	1900	2	857	2	2026	2	982	8	1441
Total		29	1221	30	469	21	675	30	429	110	695

Nota: elaboración propia con base en datos de campo.

Figura 6

*Diferencia de medias de árboles * ha-1 en los años después del aprovechamiento forestal maderable en la Reserva de la Biósfera Maya.*



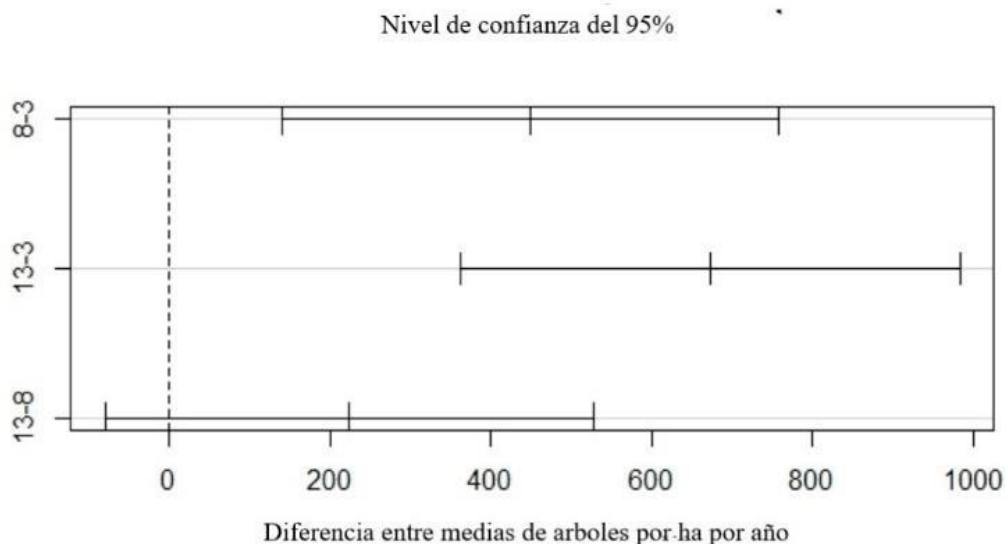
Nota. Elaboración propia, utilizando la base de datos de la evaluación de campo, con el programa Rstudio. Las barras representan las medias del número de árboles por ha., con límites de confianza. Las medias con letras iguales no muestran diferencia significativa a un nivel de 95% de confianza.

La Figura 7 muestra la diferencia significativa entre las medias de los años tres y ocho, así como tres y 13 años, no así después de los ocho años del aprovechamiento, estas diferencias contrastan con las diferencias en área

basal en esos años, debido a que los sitios muestran el mayor ingreso de árboles en los primeros ocho años y posteriormente estos se desarrollan y crecen en diámetro, área basal y altura.

Figura 7

*Contraste de medias de árboles * ha-1 en los años después del aprovechamiento forestal maderable en la Reserva de la Biósfera Maya.*



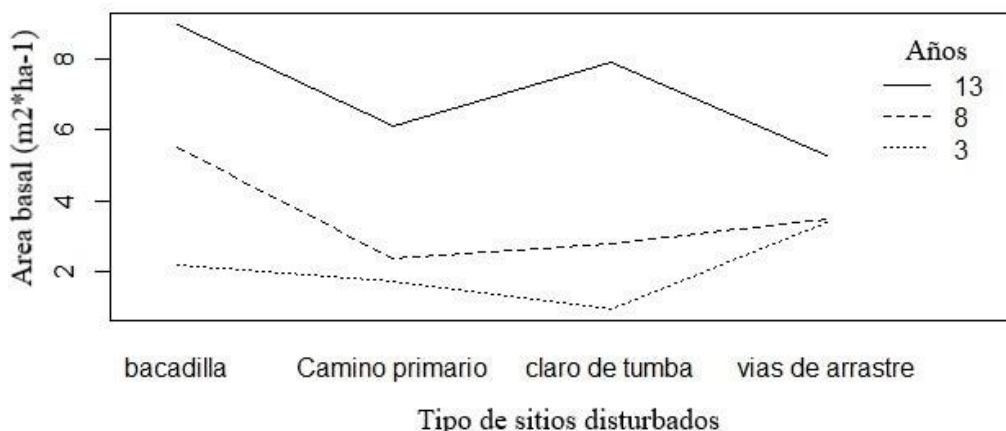
Nota. Elaboración propia, utilizando la base de datos de la evaluación de campo, con el programa Rstudio. Las barras que no cruzan el cero muestran diferencia significativa. Los valores del eje “x” corresponde a diferencia de las medias del número de árboles entre años, y en el eje “y” los pares corresponden a las medias de los años contrastados.

En un análisis del comportamiento del área basal entre sitios evaluados y los años después del aprovechamiento forestal, se encontró que las vías de arrastre reportaron los valores más altos en los primeros tres años, como se muestra en la Figura 8, aunque a los 13 años los

valores no muestran diferencia con los otros sitios, debido a que en estas áreas el daño ocasionado puede ser menor, porque el arrastre de la troza a la bacadilla por el tractor forestal no elimina completamente la vegetación.

Figura 8

Área basal en $m^2 \cdot ha^{-1}$ en los sitios disturbados años después del aprovechamiento forestal maderable en la Reserva de la Biósfera Maya.



Síntesis conclusiva

El aprovechamiento forestal maderable, como se ha venido realizando en la Reserva de la Biósfera Maya, permite la recuperación de la vegetación en las áreas disturbadas directamente por las operaciones forestales.

La recuperación del área basal reportada en este estudio, 13 años después del aprovechamiento forestal, fue de 6.9858 $m^2 \cdot ha^{-1}$, equivalentes al 29% del promedio que los bosques de Carmelita, Yaloch, y La Unión tienen en su estado natural, que

corresponde a 24.02 $m^2 \cdot ha^{-1}$. (Cooperativa Carmelita 2021, Sociedad Civil El Esfuerzo [SCEE], 2001; Sociedad Civil Custodios de la Selva [CUSTOSEL], 2000).

Considerando el crecimiento incremental del área basal en los sitios perturbados, que en el año ocho fue del 67% con respecto al año tres y en el año 13 fue el 97% en relación con el año ocho, hace suponer que los ciclos de corta de 25 y 40 años que proponen las concesiones forestales para el manejo forestal permiten recuperar el área basal del bosque en su estado natural.

Tomando en cuenta que el manejo forestal en la RBM no compromete la conservación de las cinco especies comerciales más aprovechadas como el caoba (*Swietenia macrophylla*), cedro (*Cedrela odorata*), pucté (*Bucida buceras*), manchiche *Lonchocarpus castilloi*, y Santa María (*Calophyllum brasiliense*), por las concesiones forestales para los próximos ciclos de corta, (Grogan, J., *et al.* 2015) y que los sitios disturbados pueden recuperar

su área basal a su estado natural, se puede considerar que el manejo forestal ha sido una herramienta útil para conservar los bosques en la ZUM de la RBM, sin embargo, se recomienda realizar estudios en áreas donde se ha cumplido un ciclo de corta, además de evaluar otros factores como la compactación del suelo, la biodiversidad y los aspectos socioeconómicos derivados del manejo forestal.

Referencias

- Adams, V. M., Chauvenet, A. L., Stoudmann, N., Gurney, G. G., Brockington, D., & Kuempel, C. D. (2023). Multiple-use protected areas are critical to equitable and effective conservation. *One Earth*, 6(9), 1173-1189. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2023.08.011>
- Andrée, B. P. J., Chamorro, A., Spencer, P., Koomen, E., & Dogo, H. (2019). Revisiting the relation between economic growth and the environment; a global assessment of deforestation, pollution and carbon emission. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 114, 109221. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.06.028>
- Alves, V. D. P., & Diniz, M. B. (2022). Reducing carbon emissions from avoided deforestation in the Brazilian Amazon: an approach based on the Business-as-Usual (BAU) scenario. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade (GeAS)*, 11(1). 1-22. <https://doi.org/10.5585/geas.v1i1.19817>
- Aragão, L. E., Poulter, B., Barlow, J. B., Anderson, L. O., Malhi, Y., Saatchi, S., ... & Gloor, E. (2014). Environmental change and the carbon balance of Amazonian forests. *Biological Reviews*, 89(4), 913-931. <https://doi.org/10.1111/brv.12088>

- Austin, K. G., Schwantes, A., Gu, Y., & Kasibhatla, P. S. (2019). What causes deforestation in Indonesia? *Environmental Research Letters*, 14(2), 024007. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aaf6db>
- Bustamante, M. M., Roitman, I., Aide, T. M., Alencar, A., Anderson, L. O., Aragão, L., ... & Vieira, I. C. (2016). Toward an integrated monitoring framework to assess the effects of tropical forest degradation and recovery on carbon stocks and biodiversity. *Global change biology*, 22(1), 92-109. <https://doi.org/10.1111/gcb.13087>
- Carter, S. (2018). Deforestation and agriculture in the tropics: carbon emissions and options for mitigation. (Doctoral dissertation, Wageningen University and Research).
- Carter, S., Herold, M., Avitabile, V., de Bruin, S., De Sy, V., Kooistra, L., & Rufino, M. C. (2017). Agriculture-driven deforestation in the tropics from 1990–2015: emissions, trends and uncertainties. *Environmental Research Letters*, 13(1), 1-13. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa9ea4>
- Csillik, O., Kumar, P., Mascaro, J., O'Shea, T., & Asner, G. P. (2019). Monitoring tropical forest carbon stocks and emissions using Planet satellite data. *Scientific reports*, 9(1), 17831. <https://www.nature.com/articles/s41598-019-54386-6>
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP, (2012). Manual para la administración forestal en áreas protegidas.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP, (2015). Plan Maestro Reserva de la Biósfera Maya. 2da. actualización. Tomo I.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP, (2023). <https://conap.gob.gt/prorro-gas-y-nuevos-contratos-de-concesiones-forestales/>
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP, (2019). Sistema de monitoreo y evaluación del desempeño de las unidades de manejo establecidas en la zona de uso múltiple de la Reserva de la Biósfera Maya, Petén, Guatemala. Documento técnicos No. 16-2019.

- Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita, Responsabilidad Limitada, (2021). Actualización plan general de manejo integrado de recursos naturales, unidad de manejo Carmelita, San Andrés, Petén, Guatemala. 167.
- Drever CR, Peterson G, Messier C, Bergeron Y, Flannigan M (2006) ¿Puede la gestión forestal basada en perturbaciones naturales mantener la resiliencia ecológica? *Can J para Res* 36:2285–2299.
- FAO. (2022). El estado de los bosques del mundo 2022. Vías forestales hacia la recuperación verde y la creación de economías inclusivas, resilientes y sostenibles. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb9360es>
- Grogan, J., Free, C., Pinelo, G., Johnson, A., Alegria, R., & Hodgdon, B. (2015). Assessment of the conservation status of big-leaf mahogany, Spanish cedar, and three lesser-known timber species populations in the forestry concessions of the Maya Biosphere Reserve, Petén, Guatemala. *Community Forestry Case Studies*, (5/10), 19.
- Hodgdon, B. D., Hugell, D., Hugo Ramos, V., & McNab, R. B. (2015). Deforestation trends in the Maya Biosphere Reserve, Guatemala: 2000-2013.
- Houghton, R. A., Byers, B., & Nassikas, A. A. (2015). A role for tropical forests in stabilizing atmospheric CO₂. *Nature Climate Change*, 5(12), 1022-1023.
- Jayathilake, H. M., Prescott, G. W., Carrasco, L. R., Rao, M., & Symes, W. S. (2021). Drivers of deforestation and degradation for 28 tropical conservation landscapes. *Ambio*, 50, 215-228.
- Khan, S. R., & Khan, S. R. (2009). Assessing poverty–deforestation links: Evidence from Swat, Pakistan. *Ecological Economics*, 68(10), 2607-2618.
- Miyamoto, M. (2020). Poverty reduction saves forests sustainably: Lessons for deforestation policies. *World Development*, 127, 104746.
- Oldekop, J. A., Sims, K. R., Karna, B. K., Whittingham, M. J., & Agrawal, A. (2019). Reductions in deforestation and poverty from decentralized forest management in
os

- Pearson, T. R., Brown, S., Murray, L., & Sidman, G. (2017). Greenhouse gas emissions from tropical forest degradation: an underestimated source. *Carbon balance and management*, 12, 1-11
- Equipo RStudio (2023). RStudio: Desarrollo integrado para R. RStudio, PBC, Boston, MA <http://www.rstudio.com/>
- Vásquez-Grandón, A., Donoso, P. J., & Gerding, V. (2018). Forest degradation: when is a forest degraded? *Forests*, 9(11), 726.
- Sociedad Civil El Esfuerzo, SCEE. (2001). Plan general de manejo integrado de la unidad de manejo Yaloch, Melchor de Mencos, Petén. Guatemala. 178.
- Sociedad Civil Custodios de la Selva, (CUSTOSEL). (2000). Plan general de manejo integrado de la unidad de manejo La Unión, Melchor de Mencos, Petén. Guatemala. 167.



Evaluación Remota: ¿Perjuicio o Beneficio del Aprendizaje?

Recibido: 14/11/2023

Aceptado: 15/02/2024

Publicado: 01/03/2024

Karina Alejandra Santizo-López (investigadora)

Licenciada en la Enseñanza de la Matemática y la Física

Correo: kenagars@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1773-488X>

Francisco Javier Conóz-Morales (redactor)

Contador Público y Auditor

manoloajv@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6106-1400>

Manolo Amadiel Juárez- Vásquez (redactor)

Licenciado en Pedagogía y Planificación Curricular

Resumen

Durante el confinamiento derivado de la pandemia del COVID-19 varios centros educativos implementaron la virtualidad, la cual, algunos siguen utilizando cuando es imposible hacerlo de manera presencial. Entonces surge la pregunta ¿cuál es la efectividad de la evaluación remota de los estudiantes de quinto bachillerato de un Colegio privado? La investigación buscó identificar ventajas y desventajas de esta modalidad mediante un enfoque mixto, con diseño concurrente y alcance descriptivo. Se trabajó un muestreo intencionado por conveniencia, no probabilístico, conformado por 5 docentes, 22 estudiantes y 22 padres de familia. El resultado revela que los estudiantes destacan ventajas, como el acceso a materiales de consulta, mientras los docentes ven la calificación automática como una ventaja. Sin embargo, la copia entre estudiantes y la falta de preparación preocupan a catedráticos y padres de familia.

Palabras clave

Evaluación, remota, herramientas virtuales, efectividad.

Abstract

During the confinement derived from the COVID-19 pandemic, several educational centers implemented virtuality, which some continue to use when it is impossible to do so in person. So the question arises: what is the effectiveness of the remote assessment of fifth-year high school students at a private school? The research sought to identify advantages and disadvantages of this modality through a mixed approach, with concurrent design and descriptive scope. An intentional convenience sampling, not probabilistic, was carried out with 5 teachers, 22 students and 22 parents. The result reveals that students highlight advantages, such as access to reference materials, while teachers see automatic grading as an advantage. However, cheating among students and the lack of preparation worry professors and parents.

Keywords

Assessment, remote, virtual tools, effectiveness.

Introducción

Este estudio surge como respuesta a inquietudes, tanto de docentes como de padres de familia, quienes expresan dudas sobre la evaluación remota ya que observan que los estudiantes pueden enfrentar dificultades en el aprendizaje y muestran preocupación por su preparación académica y resultados en solicitudes de admisión a universidades.

El aprendizaje, como lo describe Zepeda (2008), se refiere a un proceso mental que resulta en un cambio permanente en el comportamiento debido a la adquisición de conocimientos, habilidades, o la modificación de actitudes. El aprendizaje virtual, según Cabero (2006), utiliza la red para facilitar la comunicación entre profesores y estudiantes de forma sincrónica o asincrónica.

Por su parte, el Ministerio de Educación de Guatemala (2005) señala que la evaluación del aprendizaje es un proceso sistemático para recoger información y determinar el valor del aprendizaje. Tiene

funciones diagnósticas, formativas y sumativas y debe ser holística, participativa, flexible, sistemática, interpretativa, técnica y científica. De igual importancia, los instrumentos de evaluación son herramientas para recopilar información y deben seleccionarse cuidadosamente. También, en el proceso, se deben considerar características individuales de los estudiantes y las competencias a evaluar.

Al respecto, Moreira et al. (2021) expresa que, durante la evaluación, los estudiantes pueden participar de diferentes maneras, incluyendo la autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación. En la evaluación remota implica llevar a cabo apreciaciones fuera del entorno educativo tradicional, haciendo uso de herramientas y recursos digitales.

Esta modalidad fomenta un aprendizaje colaborativo y basado en problemas. La importancia de la evaluación, según Moreno (2016), radica en su capacidad para mejorar el aprendizaje al proporcionar retroalimentación a profesores y estudiantes, lo que permite la adaptación de las actividades de enseñanza y aprendizaje. Por lo tanto, esta investigación

plantea como objetivo: Indicar las ventajas y desventajas de la evaluación remota de los aprendizajes en estudiantes.

Materiales y métodos

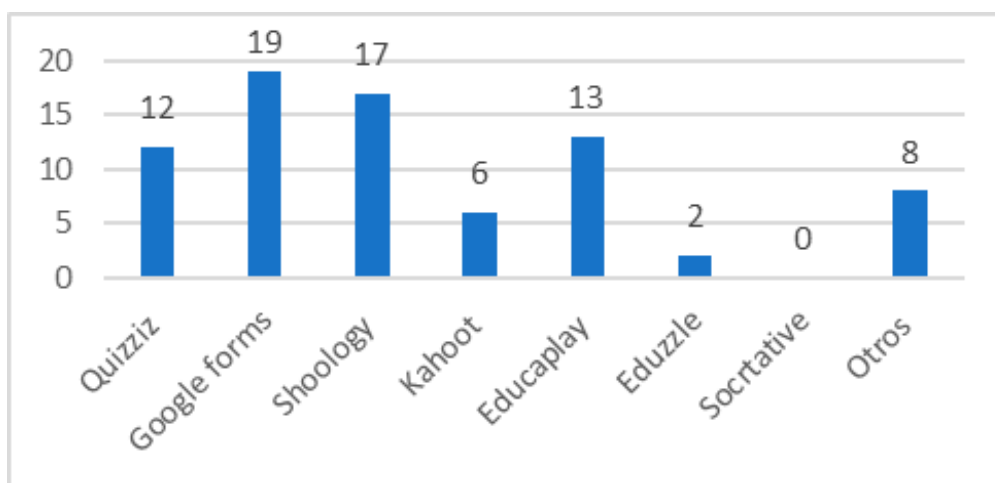
El análisis de resultados se realizó desde una lógica inductiva mediante una triangulación de técnicas con la aplicación de encuestas, entrevistas y grupos focales. La validez del cuestionario se aseguró al aplicarlo a estudiantes de 5to Bachillerato y a un grupo de padres de familia para garantizar la confiabilidad de los resultados.

Las entrevistas individuales se llevaron a cabo con docentes y siguieron una guía de preguntas específicas para obtener información sobre su percepción de la efectividad de la evaluación remota. Para la encuesta, se diseñó un cuestionario en Google Forms que se administró a todos los estudiantes y padres de familia de 5to Bachillerato. Para el grupo focal se utilizó una guía de entrevista desarrollado con un grupo de estudiantes. La muestra se seleccionó por conveniencia y se utilizó un muestreo intencional no probabilístico, que incluyó a 5 docentes, 22 estudiantes y 22 padres de familia.

Resultados

Figura 1

Herramientas didácticas para evaluar según estudiantes.



Nota. Elaboración propia con base en encuesta a estudiantes.

Tabla 1*Ventajas de la evaluación remota según participantes*

Participantes	Categorías	f
Estudiantes	Material de apoyo	7
	Menor presión	6
	Comodidad	4
Padres de familia	Menor presión	3
	No hay ventajas	2
	Rapidez	1
Docentes	Fácil de calificar	3
	Rapidez	1
	Variedad de recursos	1
	Comodidad	1
	Asertiva	1

Nota. Elaboración propia con base en encuestas realizadas.

Tabla 2*Desventajas de la evaluación remota*

Categoría	Subcategorías	f
Estudiantes	Poco aprendizaje	8
	Falla de internet	5
	Falta de honestidad	4
	Errores de plataforma	2
Padres de familia	Copia	3
	Falta de concentración	1
	Ninguna	1
	No se exponen dudas	1
Docentes	Copia	2
	No se puede observar directamente	2
	Poco esfuerzo en la resolución	1

Falla de internet 1

Nota. Elaboración propia con base en encuestas realizadas.

Tabla 3

Sugerencias para mejorar la efectividad de la evaluación remota

Subcategoría	<i>f</i>
Actualización	3
Cambio de paradigma	3
Variantes de evaluación	1

Nota. Elaboración propia con base en encuestas realizadas.

Discusión

Los estudiantes encuentran ventajas en las evaluaciones remotas, como el acceso a material de apoyo y la reducción de la presión durante los exámenes. Algunos padres de familia también notan que sus hijos se sienten menos presionados en estas evaluaciones, aunque otros no ven ventajas

en esta modalidad. Por aparte, los docentes destacan la facilidad de calificar y el acceso a recursos virtuales como ventajas clave de las evaluaciones remotas, aunque el tiempo invertido en revisar el trabajo individual de los estudiantes sigue siendo un desafío. Para mejorar el proceso de evaluación, los docentes enfatizan la importancia de proporcionar retroalimentación después de cada actividad y permitir que los estudiantes

accedan a respuestas correctas para aprender de sus errores y participar en su propio progreso. Esto coincide con la investigación de Fardoun et al. (2020), quienes subrayan la importancia de que los profesores conozcan las herramientas tecnológicas y rediseñen estrategias evaluativas.

Durante una entrevista, se identificaron varias preocupaciones en torno a la evaluación remota. Tanto docentes como padres de familia expresan inquietud por la copia entre estudiantes y la falta de control sobre las acciones de los estudiantes durante las evaluaciones. Algunos padres de familia reconocieron que ayudan a sus hijos a copiar en las evaluaciones. Los estudiantes, por su parte, también expresan preocupación por la deshonestidad en las evaluaciones, pero su principal inquietud es la percepción de que no aprenden mucho en la modalidad virtual, ya que el contenido no es asimilado debido a la falta de preparación necesaria para las evaluaciones por los educandos.

Finalmente, los docentes ofrecieron sugerencias para mejorar la efectividad de la evaluación remota. Resaltaron la importancia de mantenerse actualizados

en el uso de herramientas tecnológicas y en el desarrollo de competencias digitales, coincidiendo con investigaciones previas como lo indican Cabero-Almenara y Palacios-Rodríguez (2021) «Es importante que los docentes adquieran habilidades en la selección, creación, modificación y evaluación de recursos educativos digitales, ya que esto les permitirá ofrecer una educación remota de calidad» (p.169).

También sugirieron cambiar el paradigma educativo, alejándose de evaluaciones basadas en la memoria y fortalecer la formación docente. Recomiendan diversificar las formas de evaluación para medir el aprendizaje de manera efectiva con la inclusión de técnicas creativas y con enfoque en habilidades y competencias. Además, se enfatizó el papel de la evaluación como herramienta que contribuye al proceso de enseñanza aprendizaje.

Conclusión

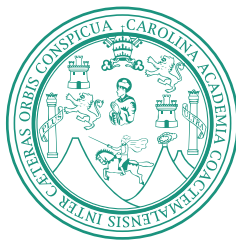
El colegio emplea aplicaciones digitales entre ellas Google Forms, Schoology y Educaplay para evaluaciones

remotas, predominantemente basadas en preguntas de selección múltiple. Aunque los estudiantes aprecian la accesibilidad a los recursos en línea, los docentes ven esto como una desventaja por la deshonestidad y la falta de ética de los estudiantes. En ese mismo sentido, los padres notan que sus hijos se sienten más cómodos evaluándose

en casa, pero les preocupa la falta de rigor y el posible plagio entre estudiantes. Los docentes sugieren mejoras, destacando la necesidad de actualización digital, un cambio en el paradigma educativo hacia enfoques más innovadores y la diversificación de las formas de evaluación para reducir las falencias identificadas.

Referencias

- Cabero, J. (2006). Bases pedagógicas del e-learning. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 3(1), 1-10. <https://rusc.uoc.edu/rusc/es/index.php/rusc/article/download/v3n1-cabero/265-1182-2-PB.pdf>
- Cabero, J., & Palacios-Rodríguez, A. (2021). La evaluación de la educación virtual: las e-actividades. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 24(2), 169. <https://doi.org/10.5944/ried.24.2.28994>
- Fardoun, H., González-González, C. S., Collazos, C. A., & Yousef, M. (2020). Estudio exploratorio en Iberoamérica sobre procesos de enseñanza-aprendizaje y propuesta de evaluación en tiempos de pandemia. *Education in the Knowledge Society*. <http://repositorio.grial.eu/handle/grial/2091>
- Ministerio de Educación de Guatemala. (2005). Currículo Nacional Base Guatemala. https://cnbguatemala.org/wiki/Bienvenidos_al_Curr%C3%ADculum_Nacional_Base
- Moreira, J. A., Basurto, S. T., Velásquez, A. N., & Rodríguez, M. (2021). Autoevaluación, Coevaluación y Heteroevaluación como enfoque innovador en la práctica pedagógica y su efecto en el proceso de enseñanza-aprendizaje. *Polo del Conocimiento*, 6(3), 828-845. doi:10.23857/pc.v6i3.2408
- Moreno, T. (2016). *Evaluación del Aprendizaje y para el Aprendizaje. Reinventar la evaluación en el aula*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Zepeda, F. (2008). *Introducción a la Psicología. Una visión científico humanista*. México: Pearson Educación.



REVISTA
Análisis de
la
REALIDAD NACIONAL



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



IPNUSAC

