



# REVISTA **Análisis** de la REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Lizandro Acuña J - Mamerto Reyes Hernández - Lesbia Calderón Aguirre  
Lizzeth Sánchez - Isaura De León del Águila - Juan Gabriel Tokatlian

ANÁLISIS DE COYUNTURA

## EL DIFÍCIL ENTORNO INTERNACIONAL Y LAS FALENCIAS INSTITUCIONALES QUE IMPACTAN AL PUEBLO

REVISTA  
COMPLETA





**El difícil entorno internacional y las falencias institucionales que impactan al pueblo**  
IPNUSAC

A casi cuatro meses de iniciada la guerra en Ucrania y luego de la Cumbre de las Américas, Guatemala no escapa al vendaval de la geopolítica y la geoconomía: sigue el impacto de la inflación "importada", a la vez que persiste un río revuelto institucional donde la ineficiencia, la imprevisión y la incompetencia se mezclan con manejos presupuestarios de dudosa intencionalidad.



**Importancia de la filosofía moral y la ética profesional en la gestión pública**  
Lizandro Acuña J  
Profesional Investigador de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC

El estudio resalta la importancia de evaluar la filosofía moral y la ética profesional en los procesos de selección y nombramientos de altos cargos en la gestión pública, más allá de cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución Política, leyes y reglamentos.



**Origen, ascenso y caída de una institución pública: el caso del ICTA en Guatemala**  
Mamerto Reyes Hernández  
Lesbia Calderón Aguirre

En este artículo se reflexiona sobre el origen, auge y caída del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA). Se reseñan su origen, la metodología empleada para desarrollar tecnología agrícola, las evoluciones que ha seguido la asignación de recursos del Estado y la autosuficiencia alimentaria en granos básicos de 1975-2020.



**Factores que intervienen en el proceso de aprendizaje**  
**Parte 1**  
Lizzeth Sánchez  
Escuela de Ciencias Psicológicas / USAC

El aprendizaje es un proceso complejo donde influyen varios factores. Estos factores son internos y externos. El factor interno es fundamentalmente el cerebro, por ello la importancia de su estimulación para un óptimo desarrollo.



**Desafíos, aciertos y limitaciones en la educación primaria en tiempos de la pandemia COVID-19, en las comunidades Villalobos, Mezquital y Búcaro**  
Isaura De León del Águila  
Escuela de Estudios de Postgrado  
Escuela de Trabajo Social / USAC

El objetivo general de esta investigación fue identificar los desafíos de la educación pública, en el nivel primaria en tiempos de la pandemia COVID-19. El estudio parte de la problemática causada por el cierre indefinido de las escuelas del sector educativo público.



**1994-2022: la Cumbre de las Américas y el «síndrome de la superpotencia frustrada»**  
Juan Gabriel Tokatlían

La deslucida cita en Los Ángeles, coincide con elementos coyunturales y cambios de más largo plazo en el escenario regional y global. Ni en América Latina ni en Estados Unidos la casa parece estar en orden.



REVISTA  
COMPLETA



# REVISTA

# Análisis

## de la

## REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Año 11

Edición 226

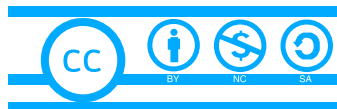
Guatemala, 1 al 15  
de junio de 2022

Publicación quincenal  
ISSN 2227-9113

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

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

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



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

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

Pablo Ernesto Oliva Soto, Rector en funciones  
Gustavo Enrique Taracena Gil, Secretario General

### Autoridades Instituto Problemas Nacionales (IPNUSAC)

Geidy Magali De Mata, Directora del IPNUSAC

### Director de la RARN

Edgar Celada Q.

### Editora

Elisabeth Ávalos, Comunicación e Información Estratégica  
IPNUSAC

### Editora Gráfica

Rosario González

### Consejo Editorial

Geidy Magali De Mata  
Elisabeth Ávalos  
Edgar Balsells  
Edgar Celada Q.

### Consejo Asesor Internacional

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

### Jefa Biblioteca Central USAC

Licenciada María Celeste Morales Carrillo

### Bibliotecólogas

Sandra López  
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

### Apoyo estadígrafo y digital

Jacqueline Rodríguez

### Distribución

Vilma Peláez de Castillo

### Foto portada

www.aljazeera.com  
elperiodico.com.gt  
es.dreamstime.com  
lahora.gt



REVISTA  
COMPLETA



R E V I S T A  
**Análisis** de la  
REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Año 11

**Edición 226**

Guatemala, 1 al 15  
de junio de 2022

(4)

[69]



# ANÁLISIS DE COYUNTURA

EL DIFÍCIL ENTORNO  
INTERNACIONAL Y  
LAS FALENCIAS  
INSTITUCIONALES QUE  
IMPACTAN AL PUEBLO

IPNUSAC

ÍNDICE

REVISTA  
COMPLETA

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



**E**l conflicto armado provocado por la invasión de la Federación Rusa a su vecina Ucrania, que el 24 de junio cumplirá cuatro meses de iniciado, sigue marcando el curso de los acontecimientos políticos y económicos tanto global como regionalmente. Provoca tensiones en Europa occidental, alimenta las fuertes presiones económicas sobre Rusia deseadas por Estados Unidos, cuyo gobierno ahora vuelve a ver hacia América Latina.

Guatemala no escapa al vendaval de la geopolítica y la geoeconomía global y continental: sigue resintiendo el impacto de la inflación “importada”, cuyos efectos sobre el costo de la vida de los guatemaltecos es cada vez más sensible, a la vez que persiste un río revuelto institucional en el cual la ineficiencia, la imprevisión y la incompetencia se mezclan con manejos presupuestarios de dudosa intencionalidad.

## Más de tres meses del conflicto bélico ruso-ucraniano

¿Cómo termina esto? es la pregunta continua que se hacen los círculos más influyentes de Occidente. De acuerdo con breve nota del *The New York Times*,<sup>1</sup> después de tres meses de unidad de los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las fisuras que emergen son notables. Principalmente Europa y los países de la Unión Europea le temen a la postura estadounidense de aislar en demasía al régimen de Vladimir Putin.

El relativo relajamiento de la unidad en contra de un enemigo común invasor se comenzó a produ-

cir luego de error tras error del ejército ruso, en un no concretado avance hacia la toma de Kiev, la capital de Ucrania. Y ahora la administración del presidente de EE.UU., Joe Biden, se radicaliza en torno a castigar internacionalmente a Rusia, mientras que los europeos se muestran más cautos, en tanto Alemania analiza y comienza a implementar opciones en cuanto a la dependencia energética del gigante euroasiático.

Estados Unidos trata, a la vez, de catapultar un mensaje más contundente al régimen centralista de China. Todas estas diferencias se manifestaron en el Foro Mundial de Davos, que reúne a todas las luminarias del mundo político y de los negocios corporativos.

En Davos el veterano de la diplomacia estadounidense, Henry Kissinger, concluyó en que lo más lógico es que Ucrania ceda a Rusia los territorios bajo una línea divisoria que incluya a Crimea y la toma de partes de Dombás. Ante ello el actual presidente ucraniano Volodimir Zelenski acusó a Kissinger de “entreguista”.

Lo cierto es que la Casa Blanca y los grandes centros de poder estadounidense están buscando captar más aliados, lo que los ha obligado a replantear sus estrategias económico-corporativas, incluyéndose aquí una táctica que está haciendo eco en Mesoamérica y en general en América Latina: el *Nearshoring*, que pareciera ser visto por el presidente Alejandro Giammattei, su gabinete económico, la Cámara de Comercio Guatemalteco-Americana (Amcham) y entes pensantes del ambiente de negocios guatemalteco como un nuevo renacimiento de la ansiada inversión extranjera directa (IED) que, como aquella obra del teatro de lo absurdo *Esperando a Godot*, es uno de los sueños del sector em-

1. Ver a este respecto: Sanger, D. et al. (5 de junio 2022). Concepto de victoria divide a los aliados. *The New York Times*, International Weekly



presarial, para aliarse a los centros tecnológicos, tomando siempre ventaja las conocidas élites empresariales criollas de las marcas y patentes para la venta de los nuevos bienes y servicios que plantea la cuarta revolución industrial.

Mientras todo ello sucede, las secuelas, tanto de la pandemia como del conflicto bélico se cristalizan en una subida de precios nunca observada en el mundo desarrollado desde inicios de la década de los ochenta, lo que ha obligado a las autoridades económicas de las grandes potencias, primero a admitir que la inflación in crescendo es una amenaza bastante probable, y que las soluciones a la terminación del conflicto deben llegar cuanto antes.

## La IX Cumbre de las Américas en el torbellino geopolítico

El escenario político internacional está candente, y bajo esas tensiones se realizó la IX Cumbre de las Américas en la ciudad de Los Ángeles, California, sin la presencia de buena parte de los mandatarios mesoamericanos, incluyendo aquí al presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador y al guatemalteco Alejandro Giammattei, quienes enviaron a sus cancilleres en su representación.

Durante la cumbre, el presidente Biden anunció un gigantesco paquete de ayuda alimentaria, una reforma al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y realizó una importante declaración sobre migración.<sup>2</sup>

Además, siguiendo los patrones ideológicos de la información, mediante amplios desplegados

de primera plana,<sup>3</sup> se confunde a la opinión pública con el sempiterno tema de las “ayudas” estadounidenses del pasado, y ello se asocia hoy con una serie de sinergias encomendadas por Biden a la vicepresidenta Kamala Harris, quien ya ha visitado la parte norte centroamericana.

De acuerdo con análisis propios, la incorporación de conglomerados como Pantaleón, Agroamerica, Milicom, Master Card y otros no menos importantes, tan solo comprende la buena intención de las autoridades estadounidenses por mejorar el acceso a mercados y facilitar el clima de inversión. Es decir, no se trata de fondos específicos a tasas de interés blandas de proyectos concretos, los que dicho sea de paso se encuentran, en su mayoría, a nivel de idea de proyecto.

Lo que sí resulta más factible es el apoyo al BID que, desde las iniciativas del expresidente Barak Obama hacia la región latinoamericana, ha venido siendo el ente financiero aglutinador de iniciativas para relanzar proyectos de inversión. El actual presidente del BID, el cubano-estadounidense Mauricio Claver-Clarone, nombrado por el presidente el expresidente Donald Trump, habla en el ambiente de la Cumbre del ahora muy afamado término Nearshore, y prevé que México y Brasil serán los países imán de atracción de inversión foránea, a los que deben sumarse los pequeños centroamericanos y del caribe.<sup>4</sup>

Lo que sí es vital aclarar es que en algunos reportajes y opiniones de prensa se malinterpreta la iniciativa Harris, y se anuncia un fondo de inversión para los países del norte de Centroamérica, el que sería canalizado a través de grandes

2. Ver a este respecto: AFP/EFE (2022) *Arranca la IX Cumbre de las Américas sin Nicaragua, Cuba ni Venezuela*, elPeriódico, martes 7 de junio.

3. Ver a este respecto las primeras planas del pasado miércoles 8 de junio de: elPeriódico: *EE.UU. anuncia nuevos compromisos de inversión privada*; Prensa Libre *EE.UU. lanza inversión de US\$ 1 mil 900 millones más para la región*.

4. Ver a este respecto: Bolaños, Rosa María (2022) *Apoyarán el nearshoring*, Prensa Libre 8 de junio.



empresas y conglomerados privados de la región, como un intento para frenar la migración. En la confusión se indica que el aporte es de US\$1,900 millones, y que se suma a otro anunciado en 2021, por lo que el total del aporte es de más de US\$ 3 mil millones. Ello resulta en una escasa comprensión de lo que es en el hemisferio occidental el financiamiento empresarial.

Se menciona también expresamente a las empresas: Pantaleón, Millicom, Grupo Mariposa, grupo AgroAmérica, y todo ello se asocia con la lucha a la contención de la pobreza, el desempleo y la pérdida de cultivos por factores climáticos. En estas interpretaciones erróneas se contraponen estas medidas a políticas públicas como la andanada de subsidios energéticos, que sobrepasan ya los Q2 mil millones tan sólo dentro de las asignaciones presupuestales de 2021 y 2022, tema que sí merece replanteamientos, pero es importante dejar claro que no sólo con esquemas de inversión de mercado se puede combatir, ni la inflación ni la pobreza.

## Los precios, la inflación foránea y local: in crescendo

El pasado 7 de junio, el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó la información relativa al Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el poder adquisitivo del quetzal, medido por el monto de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Vital (CBV). De esa publicación se desprende que el denominado *ritmo inflacionario*, que mide interanualmente la inflación al mes de mayo, ya llegó al 5.82 por ciento, mientras que dicho ritmo en enero era tan sólo de 2.87 por ciento.

Adicionalmente se aprecia que la CBA llegó a un monto de Q3,234.62 mensuales y la CBV está situada en Q7,468.53. En las subdivisiones de gasto, los rubros más dinámicos están siendo: transporte y alimentos. En relación con el costo de la Canasta Básica Vital, ésta equivale a un gasto de Q557.82 superior a lo que necesitaba un hogar hace un año.

En esas condiciones de deterioro de la capacidad adquisitiva de la moneda nacional, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se encuentra en los preparativos de la nueva ronda de reuniones para la definición del monto de los salarios mínimos para la ciudad, el campo y diversas actividades económicas.

De acuerdo con un reporte de Lorena Alvarez,<sup>5</sup> durante la primera semana de junio se confirmó el cambio en la gerencia general del INE con la juramentación de Brenda Miranda Consuegra en sustitución de Abel Cruz. Este último había permanecido en el cargo desde abril del 2020 y recibió críticas por la revisión que, durante su gestión, se hizo a la metodología de la Canasta Básica de Alimentos.

## Petapilla exhibe fiasco de la gestión vial

El viernes 10 de junio los medios publicaron noticias sobre el paso a la altura del puente Petapilla, que es parte del tramo entre Zacapa y Chiquimula por la CA-9. El editorial de Prensa Libre de tal día es certero al respecto.<sup>6</sup> La situación concreta del corte vial alrededor del kilómetro 164, a inmediaciones del río Petapilla, es dramática, penosa y vergonzosa para todas las

5. Ver a este respecto: Alvarez, Lorena (2022) *Inflación llega a 5.82 por ciento y sobrepasa la meta*, el Periódico 8 de junio

6. Ver a este respecto: Prensa Libre, editorial (2022) *Petapilla exhibe el fiasco de la gestión vial*, 10 de junio.



autoridades encargadas de ejecutar un badén provisional y de terminar con la construcción del puente que tiene gran importancia estratégica para la potencialidad no sólo del oriente, sino del Caribe guatemalteco y la integración económica del norte centroamericano.

Dos veces ha colapsado el badén debido a su mala ejecución, causando además pérdidas en viviendas aledañas. Este nuevo caso de falencia estatal, en medio de una inundación de recursos fiscales y entrada de dólares a la balanza de pagos del país obliga a retomar los replanteamientos que ha venido efectuando IPNUSAC en varias investigaciones: se volvió a improvisar un proyecto temporal sin las debidas previsiones técnicas, de aforo del río en esta temporada, ninguna mediación ni diálogo con los actores involucrados y miopía logística.

Y la mayor ironía de esta nueva falencia es la queja de que hay pocos recursos, cuando los integrantes de la alianza oficial en el Congreso de la República se han repartido más de Q3 mil millones de ampliación presupuestaria para proyectos que están fuera de las prioridades de estrategia vial, que debería apoyar la competitividad y el desarrollo. En tal editorial se señala explícitamente que el propio ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Javier Maldonado, señaló a los diputados de confeccionar la lista de obras a su conveniencia, siendo parte de una falacia publicitaria y la gestión carretera se encuentra en manos que no tienen control de dicha gestión.

El paso Petapilla lleva ya dos semanas de bloqueo parcial, que no permite el tránsito de carga ni de la región metropolitana ni de las fronteras. Se trata, dice el editorial de Prensa Libre, de una carencia total de visión prospectiva. Además, Petapilla es la premonición de la vulnerabilidad de

gran cantidad de puentes en el país y un caso paradigmático de los segundos semestres de cada año, en donde las emergencias y los desastres causados por inundaciones y correntadas se presentan sin aprender de las desgracias pasadas, como las de Eta e Iota.

En relación con la mencionada ampliación presupuestaria, sin un plan estratégico claro, una investigación de elPeriódico incluye referencias a las adjudicaciones iniciales, siendo los primeros contratos asignados al constructor Otto Vinicio Samayoa Soria, acusado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala en el caso Construcción y corrupción.<sup>7</sup>

En efecto, las constructoras vinculadas con Soria han recibido los primeros Q95 millones, relacionados con los trabajos de recapeo menor durante diez meses en la ruta CA-13-03, entre la aldea La Nueva Libertad y Modesto Méndez, en un tramo de 20 kilómetros en Izabal. Adicionalmente, otro proyecto es el de recapeo, durante diez meses, que corresponde a la ruta RD-SM-07, entre la bifurcación RN-12 Norte y el municipio de Tajumulco, San Marcos, con una extensión de 9 kilómetros.

El anterior caso denota varios temas a considerar: el enjambre de sociedades anónimas que manejan constructores con tachas, derivado ello de la laxitud con que opera el sistema de notariado guatemalteco y la regulación mercantil, producto de un ya obsoleto Código de Comercio ya desadaptado a la naturaleza del nuevo ambiente corporativo y de sus prácticas regulatorias y de control fiscal, financiero y de mercado en el mundo moderno.

El otro tema es que la ampliación presupuestaria no es más que un cúmulo atomizado de proyectos hormiga, sin conexión unos con otros,

7. Ver a este respecto: el Periódico (2022) *El regreso del Brothercito*, equipo de investigación, 6 de junio.



ni diseñados o asignados en función de un Plan Maestro de Infraestructura que, de acuerdo con entrevistas a expertos, ha sido elaborado con el apoyo del BID, pero se encuentra en las gavetas y no es parte del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

Como parte de estas laxitudes, del manejo dispendioso y poco jerárquico del gasto, ajeno a una estrategia concreta de planificación, el oficialismo aprobó la iniciativa 6068 que reformó el Decreto 16-2021, Ley del Presupuesto de ingresos y egresos del Estado para 2022, buscando que los fondos de los proyectos que ejecutan los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) que no logren ser finalizados en el actual ejercicio fiscal puedan ser ejecutados en el año siguiente, sin ser enviados los recursos no utilizados al fondo común.

Además, se elimina la obligación de colocar y mantener dispositivos de grabación digital para visualizar en línea el desarrollo de las obras registradas en el Sistema de Información de la Inversión Pública, que es parte del SNIP.<sup>8</sup>

Así, el 10 de junio apareció publicado en el *Diario de Centroamérica* el Decreto Número 16-2021 que deroga el último párrafo del artículo 41 del Decreto Número 16-2021 del Congreso de la República, referido al presupuesto del Estado para 2022, que prescribía que aquellos proyectos que los Consejos Departamentales de Desarrollo que tengan saldos en la Cuenta Única del Tesoro y no hayan sido desembolsados los pagos correspondientes a las Unidades Ejecutoras, previo a que el Ministerio de Finanzas Públi-

cas realice desembolsos a los mismos, deberá utilizar dichos saldos.

Con ello, si bien los diputados son los responsables de la aprobación y el seguimiento del presupuesto, y este es un instrumento de conducción política, el acto de hacer aflorar una mayor permisividad y falta de control de las normas, en época electoral, sí que llama a suspicacias.

## El ritmo de los sucesos y demandas sociales frente a débiles respuestas estatales

Los acontecimientos de la coyuntura rebasan las respuestas institucionales del lado de diferentes poderes gubernamentales, legislativos, edilicios y demás. Los temas de la violencia callejera creciente, la baja calidad en la asignación del gasto público y la relajación de sus controles, las amenazas del cambio climático y consiguientes desastres, así como la crisis de los sectores sociales, principalmente el sanitario, la educación y la seguridad alimentaria, impulsan dentro de los parámetros internacionales a acercar más a Guatemala con Haití que con sus pares regionales.<sup>9</sup>

El tema de las vacunas anti COVID-19 sí debiera ser objeto de una aguda indagación por el subcontralor de la Calidad del Gasto, en la Contraloría General de Cuentas de la Nación. Si se observa cierta efectividad en los índices de vacunación de la población -que son de los más bajos de Centro América y el Caribe-, ha sido por las donaciones de vacunas provenientes de países amigos, principalmente Estados Unidos.

8. Ver a este respecto: Alvarez, Anaité (2022) Oficialismo concretará que Codedes ejecuten fondos del 2022 en año electoral, *La Hora*, 31 de mayo.

9. Ver a este respecto: Ola, Ana Lucía (2022) Lenta investigación del MP cuesta Q160 mil mensuales a Salud por guardar vacunas vencidas, *Prensa Libre* 3 de junio

10. Ver a este respecto: Ríos Rony (2022) Vacunas vencidas representan pérdida de Q437 millones, el Periódico 3 de mayo.



En el caso de las vacunas Sputnik el gobierno aún mantiene el compromiso de compra de cuatro millones de dosis Sputnik Light,<sup>10</sup> mientras que los lotes pasados siguen perdiendo vigencia. Sin embargo, las dosis siguen sin ser desechadas porque el Ministerio Público pidió que se mantengan almacenadas mientras se realiza la investigación por vencimiento. Vale indicar que ha habido otros vencimientos, mientras que los contratos firmados tienen tal confidencialidad que ha sido imposible obtenerlos incluso por bancadas de oposición en el Congreso de la República.

Según investigación de Ana Lucía Ola, de Prensa Libre, las vacunas caducadas representan la bicoca de 7.7 millones de dosis, que permanecen dentro de cuartos fríos y contenedores y que están esperando su destrucción. Pero son parte de una lenta investigación iniciada en mayo del 2021. Los furgones refrigerados representan también un costo de Q160 mil mensuales.

Además, según nota de Ana Lucía Ola<sup>11</sup> una nueva subvariante está elevando las cifras de contagios, con el gran agravante de que la inmunización presenta evidentes fallas y retrasos. El reporte más reciente del Laboratorio Nacional de Salud (LNS) informa de un sub-linaje o variante de omicron. Se trata de la BA.2.12.1 y el Centro de Control de Enfermedades Tropicales de Atlanta, EE.UU., advierte que es un 30 por ciento más contagiosa que el omicron original.

El tema toral para Guatemala es la declaración de César Conde director del LNS, en la cual advierte que tal variante es más dañina para la población no vacunada que es un segmento aun sumamente amplio en el país. Así, poca

explicación cabe entre el levantamiento de restricciones, empujado por las presiones del sector económico, y lo que se observa aún en el país, en donde estamos lejos de hablar de postpandemia.

## Violencia y seguridad ciudadana

Las estadísticas y registros públicos sobre la violencia criminal y el incremento de casos violentos es otro de los grandes sucesos del entorno que motivan a preocupación ciudadana. El hasta hoy poco protagonista ministro de Gobernación, Napoleón Barrientos, ha debido enfrentar las cámaras y las preguntas a este respecto, por parte de bancadas de oposición en el Congreso de la República. Como suele acontecer con los responsables del discurso público, para el ministro Barrientos no hay repunte de muertes, sino lo que ocurre hoy es la necesidad de cotejar y unificar de mejor forma la información hacia el público.<sup>12</sup>

Según datos del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), en los primeros cuatro meses del año se han registrado más de mil homicidios, y tan sólo en abril se dieron 223 homicidios, siendo 185 de hombres y 38 mujeres.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos lanzó una advertencia (en el nivel 4) a sus ciudadanos de reconsiderar viajar a Guatemala por la delincuencia que se vive no solo en sectores de la ciudad de Guatemala, sino en San Marcos y Huehuetenango. La publicación del gobierno estadounidense advierte a sus ciudadanos que no viajen a San Marcos y Huehuetenango (con excepción de las cabeceras departamentales)

11. Ver a este respecto: Ola, Ana Lucía (2022) Subvariante de covid-19 podría abrir quinta ola, Prensa Libre, 8 de junio.

12. Ver a este respecto: Marroquín, César (2022) *Violencia en Guatemala: qué dice Gobernación sobre payasos desaparecidos, aumento de homicidios y pandilleros salvadoreños*, Prensa Libre, 2 de junio.



por la “delincuencia y el narcotráfico que está muy extendido y gran parte de estas localidades están bajo la influencia de organizaciones narcotraficantes”.

En el caso de los lugares a no visitar en la ciudad de Guatemala y municipios adyacentes están la zona 18 y la ciudad de Villa Nueva. El argumento es el mismo: la delincuencia y criminalidad que generan, en este caso, las pandillas.

Resulta paradójico que un país presuntamente en busca competitividad y *nearshoring* (procesos de localización industrial y logística cerca de las costas estadounidenses) reciba esta advertencia, cuando el sector turístico está en proceso de apertura y los departamentos fronterizos del altiplano, con gran potencial paisajístico y de estancias de turismo ecológico y cultural, están en las alertas rojas. Entre los expertos se añade a lo anterior la revitalización violenta de las maras Barrio 18 y Salvatrucha, así como de los carteles mexicanos con fuertes conexiones de todo corte en las áreas fronterizas.

Sobre San Marcos, este 8 de junio el gobierno decretó un nuevo estado de Sitio en los municipios de Ixchiguán y Tajumulco, presuntamente para retomar el control del territorio que por ahora lo tienen grupos armados dedicados al narcotráfico, el trasiego de armas, contrabando aduanero y la migración ilegal hacia Estados Unidos. No se ha descartado que cárteles mexicanos estén detrás de estos grupos, pero las investigaciones están en curso y bajo reserva, según la fiscalía.

Gobernar a base de estados de sitio ha sido una táctica gubernamental para el control de la conflictividad social, siendo a la vez una solución temporal que no termina de transformar la conflictividad de áreas que tienen décadas de problemas internos, que hoy se potencian por la amenaza del narcotráfico en el control de los territorios.



HORIZONTES

## IMPORTANCIA DE LA FILOSOFÍA MORAL Y LA ÉTICA PROFESIONAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Lizandro Acuña J  
Profesional Investigador de Justicia y Seguridad  
Ciudadana IPNUSAC



ÍNDICE



REVISTA  
COMPLETA



### Resumen

El estudio resalta la importancia de evaluar la filosofía moral y la ética profesional en los procesos de selección y nombramientos de altos cargos en la gestión pública, más allá de cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución Política, leyes y reglamentos. Se trata de hacer una sinergia de la filosofía moral y la ética profesional con el propósito de analizar sus efectos en el comportamiento de la persona en el ámbito profesional y público y, por ende, en el ejercicio de la gestión pública; determinar si la miopía en los resultados es problema de leyes, de incumplimiento de la ley o de no evaluar lo que nos refiere la filosofía moral y la ética profesional.

### Palabras clave

Filosofía moral, gestión pública, ética profesional, principio de alternabilidad, premisa.

### Abstract

The study highlights the importance of evaluating moral philosophy and professional ethics in the selection and appointment processes of senior officials in public administration, beyond meeting the requirements established in the Constitution, laws and regulations. It is about making a synergy of moral philosophy and professional ethics with the purpose of analyzing their effects on the behavior of the person in the professional and public sphere and, therefore, in the exercise of public management; determine if the myopia in the results is a problem of laws, of non-compliance with the law or of not evaluating what refers to moral philosophy and professional ethics.

### Keywords

Moral philosophy, public management, professional ethics, principle of alternation, premise.



## Definición de filosofía moral

**E**L análisis no va dirigido al estudio de la filosofía moral, si no, a la importancia de observarla en los diferentes nombramientos en la administración pública y en relación con ello es imperativo una visión clara de la moral que Antonio Guerrero, en el estudio Un análisis profundo sobre la ética y la moral define como “«lo relativo a los usos y las costumbres» es un conjunto de normas, valores, costumbres e incluso creencias que funcionan como directrices en la sociedad. Gracias a su carácter normativo es posible distinguir qué es lo bueno y lo malo, sus hechos, cuáles son las acciones correctas y cuáles son las incorrectas.” (Guerrero, 2019)

Guerrero hace una interesante correlación de los elementos de la moral al definirla como un conjunto de normas, valores y costumbres incluyendo las creencias que dirigen las acciones del ser humano en sociedad ya sea que se fundamente en correctas o incorrectas y, por ende, la distinción entre lo bueno y lo malo.

Existen varias definiciones de la filosofía moral y diversidad de criterios en cuanto a su interpretación, aun así, investigando el tema se colige que, a pesar de esa diversidad en la gama de estudios, existe una coincidencia en ella y es que, su codificación lleva al conocimiento y distinción de lo bueno y lo malo.

Por espacio no se entra a profundizar en el estudio de la filosofía moral, pero respecto al tema hay numerosos análisis que esbozan a diferentes exponentes.<sup>1</sup>

La moral, puede decirse que se articula y complementa con la ética, no obstante, para entender esta última referimos el Estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Módulo 14. ÉTICA PROFESIONAL que la define como: “el intento de comprender la naturaleza de los valores humanos, de cómo debemos vivir y qué constituye una conducta correcta” y la clasifica de la siguiente manera: la ética personal, la ética teórica y la ética profesional. (Norman, 1998, p. 1, citado por UNODC, 2019, p. 3)

Para entender lo que persigue la ética, debe analizarse por separado la clasificación que hace UNODC en relación con el tema que nos ocupa:

### La ética personal

Se fundamenta en la distinción del bien y el mal y ayuda al ser humano a conocer sus interioridades y a distinguir sus relaciones y comportamientos en la vida privada como ser pensante con la familia y con la sociedad; define los valores y las normas de como actuamos además enfatiza que estos deben estar fundamentados en principios y no en criterios u opiniones.

### La ética teórica

Consecuentemente, es la desarrollada por los filósofos que evalúa las consecuencias de una

1. Para el lector que desea nutrirse con una amplia reseña bibliográfica de los más notables exponentes de la filosofía moral, expuesto por Gustavo Ortiz Millán (2012) del Instituto de Investigaciones Nacionales Autónomas de México pueden leer en el siguiente enlace: [Vista de A. Tomasini Bassols, Filosofía moral y visiones del hombre. \(uncoma.edu.ar\)](https://www.uncoma.edu.ar)



acción y nos permite saber si el actuar del ser humano es correcto o no y las consecuencias que devienen de la forma de actuar.

## La ética profesional

La ética profesional, sin desligarla de la clasificación, es la base medular del presente estudio, por ello se desarrolla profundiza en su contenido. No obstante, para que la ética profesional pueda evaluarse, debe ser juntamente con la ética personal y la ética teórica. Para entender mejor su objeto hacemos énfasis en la definición proporcionada por la UNODC que cita a Davis, (2003): "(...) la ética profesional se preocupa de establecer principalmente a los valores, principios y normas subyacentes a las responsabilidades y el ejercicio de una profesión". (UNODC, 2019, p. 4)

La definición destaca tres elementos principales: los valores, los principios y las normas; interpretándolos estos se convierten en la base medular de la ética profesional y, por ende, en el ejercicio de una profesión en el ámbito privado y público. Es por ello por lo que, si bien existen diferencias entre la clasificación de la ética, estas se complementan y en la misma línea su relación con la moral sopesa su observancia en la gestión pública.

Analizando la ética y la moral, en términos generales se concluye que la primera tiene su génesis en el estudio científico y la filosofía lo que conlleva un proceso de investigación que la define y la separa de la moral; esta última basa su conocimiento en los hechos, en las acciones, en como actuamos en el diario vivir, la distinción entre lo bueno y lo malo.

Es por ello por lo que, aunque la ética y la moral no significan lo mismo, se complementan y definen el comportamiento de la persona.

## La dignidad

Otro principio que forma parte de los valores del ser humano y que por su naturaleza no puede ignorarse en el estudio es la dignidad, atendiendo su espíritu se reseña el artículo realizado por Ética Psicológica de la República de Colombia titulado "*Kant: la filosofía moral y el imperativo categórico*" que cita al filósofo y científico prusiano Kant:

(...) De acuerdo con la reflexión de Kant, los seres humanos no podemos ser usados, intercambiados y desechados como si fuésemos mercancías con un precio; antes bien, somos sujetos con un valor intrínseco que Kant llama dignidad y al cual, para hacerle justicia, es necesario que nos tratemos de acuerdo con unos mínimos según los debemos propender por el bienestar físico-psico-social del otro, a la vez que por el reconocimiento de su autonomía." (Phronimos, 2018)

En ese sentido, se agrega que el ser humano debe basar sus actuaciones con respeto a la dignidad de sus semejantes sin anteponer intereses individuales, cuando se refiere a que *el ser humano no es una mercancía a la que se le pone precio*, se colige el respeto de la persona en igualdad de condiciones aunado a la costumbre, principios y valores; considerando que la moral, la ética y la dignidad concuerdan en un fin: el bien común.

Los diversos estudios de la filosofía moral, la ética, la dignidad, entre otros, definen con claridad el comportamiento, como se debe actuar haciendo el bien en el ámbito personal, social y profesional.

Cuando nos referimos a la observancia de la filosofía moral y la ética profesional en la gestión pública en Guatemala, estas disciplinas filosófi-



cas, principios y valores quedan deslegitimados sin generalizar por la mayoría de los funcionarios públicos que anteponen intereses personales y sectoriales, en el ámbito político, económico y de la gestión pública.

Para entender mejor el tema, se hace una reseña de los altos cargos regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) y la ley, especialmente con énfasis en los tres Organismos del Estado de Guatemala (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), con énfasis al sector justicia que ha sido foco de controversia por la sociedad guatemalteca. En la misma línea se desarrollan los antecedentes más relevantes ocurridos en los últimos cuatro gobiernos.

## La situación de la gestión pública en Guatemala

La CPRG, la ley y los reglamentos, regulan y desarrollan los procedimientos de elección y nombramientos de altos cargos en la administración estatal; que abarca: por elección popular mediante la emisión del sufragio universal el presidente y vicepresidente constitucional de la república, los diputados del Congreso de la República, alcaldes departamentales y municipales, designaciones del propio Congreso de la República como el Procurador de los Derechos Humanos, por la integración de Comisiones de Postulación (CP) magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de la Corte de Apelaciones (CA), Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público (MP), magistrados de la Corte de Constitucionalidad (CC) que se incluye en el sistema de justicia e independiente del Organismo Judicial; nombramientos directos (cargos de confianza) en instituciones públicas del Organismo Ejecutivo, ministros y viceministros de Estado, secretarios de las secretarías generales del Estado, directores y subdirectores de instituciones gubernamentales autónomas y semi autónomas, incluyendo las representaciones que por disposición de la CPRG y la ley tienen otras

instituciones autónomas como la universidad de San Carlos de Guatemala (única universidad estatal), las universidades privadas legalmente constituidas en el país y todas las instituciones autónomas y semi autónomas que desarrollan procesos de nombramiento por la integración de Comisiones de Postulación, por consejos integrados por diferentes órganos gremiales; resaltando por su naturaleza y función los principales que han generado inconformidad en los diferentes estratos sociales en el país.

## Reseña de los antecedentes más polémicos en la gestión pública guatemalteca

En secuencia, es importante conocer los antecedentes principales que han marcado la gestión pública en Guatemala, haciendo la salvedad que los mismo son de conocimiento público respetando para las partes la presunción de inocencia en los casos donde no consta sentencia debidamente ejecutoriada por juez competente. La gestión pública en Guatemala ha demostrado un deterioro en la credibilidad ciudadana que involucra a gobiernos anteriores al de turno, crisis que ha incrementado desde el gobierno de Álvaro Colom Caballeros en el año 2008 quien asume la presidencia por el Partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y la caída del binomio presidencial Otto Fernando Pérez Molina y la exvicepresidenta Roxana Baldetti Elías en el año 2015, por el desaparecido Partido Patriota (PP) quienes enfrentan la justicia por supuestos actos vinculados a la corrupción estatal.

La población, cansada de la corrupción, confía en su momento en el precandidato a la presidencia Jimmy Morales Cabrera, un comediante y actor de televisión que al frente del partido político Frente de Convergencia Nacional (FCN Nación) y el lema de campaña política “ni corrupto ni ladrón” lo coloca en la cima alcanzando la presidencia el 14 de enero de 2016, por cuatro años. Todo iba bien con el mandatario morales



hasta que el Ministerio Público (MP) en coordinación con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) oficializan el caso Registro de la Propiedad; que involucró a su hijo, José Manuel Morales Marroquín, y a su hermano, Sammy Morales Cabrera.

A este caso se le atribuye la salida de la CICIG en Guatemala, al no renovar el mandatario de turno el acuerdo que establecía su continuidad en el país, contradiciendo con ello otra promesa de su campaña, la continuidad de la CICIG en su gobierno.

El 14 de enero de 2020 asume la presidencia Alejandro Eduardo Giammattei Falla con el partido Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS) quien en promesas de campaña advierte a los corruptos que se les acabo la fiesta, promete acabar con la “maldita y asquerosa impunidad”, disolver la SAAS, fortalecer la educación y reducir la desnutrición; promesas que ganan la confianza ciudadana.

A más de dos años de su gobierno, existen múltiples acontecimientos que han generado el descontento en la población guatemalteca en la administración del gobierno del presidente Giammattei. En términos generales, las demandas ciudadanas versan en el mal manejo de la crisis derivada por la pandemia del COVID-19, vencimiento de vacunas contra el coronavirus, desempleo, migración, inseguridad, incremento de los precios de los combustibles, el alza de la energía eléctrica, de la canasta básica y algunas decisiones del mandatario resaltando la reelección de la Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, María Consuelo Porras Argueta, son algunos de los asuntos más relevantes que han marcado el malestar y rechazo de su gestión en la población guatemalteca.

El Caso “alfombra mágica” denunciado por la Fiscalía Especial Contra la Corrupción (FECl)

del MP, en su momento bajo la dirección del hoy exfiscal y exiliado Juan Francisco Sandoval se considera paradigmático, derivado de que, según la FECl, en las investigaciones realizadas se involucra a supuestos ciudadanos rusos interesados en la explotación de la minería por supuestos sobornos que pueden alcanzar al mandatario de turno. Según el exfiscal Sandoval le atribuye una supuesta persecución penal en su contra por parte de la Fiscal General y Jefe del MP, según él, con el propósito de separarlo de la FECl, acción que se consuma, lo que finaliza con su exilio en Estados Unidos de Norte América y el estancamiento de la investigación del caso.

En términos generales, los antejuicios presentados para retirarle la inmunidad a altos funcionarios no han tenido los resultados esperados, debido a la falta de consenso en el Congreso de la República, la no elección de los magistrados de la CSJ y CA y su continuidad en los cargos por la prórroga del período constitucional, las resoluciones de la actual CC y la renuncia y exilio de exfiscales y exjueces por persecuciones penales a quienes la mayoría de la sociedad guatemalteca les reconoce su gestión anticorrupción, han sido causales preponderantes que han mantenido la inmunidad a los sindicatos evitando con ello que sean investigados y llevarlos ante los órganos jurisdiccionales competentes para resolver su situación jurídica. Lo anterior radica que las investigaciones realizadas por la FECl y la extinta CICIG han alcanzado a altos exfuncionarios y funcionarios de los tres organismos del Estado, operadores de justicia y algunos empresarios que influyen en la política interior.

## Cortes en el Organismo Judicial y el principio constitucional de alternabilidad

Como se indica anteriormente enfatizaremos en analizar el sector justicia, donde se ha evidenciado mayor injerencia por conservar el control.



Para Comprender mejor el principio de alternabilidad citamos las definiciones de Front Line Defenders #Derechos Civiles y políticos:

Los derechos civiles incluyen garantizar la integridad física y mental de las personas, su vida y su seguridad, la protección de toda discriminación en base a la raza, género, nacionalidad, color, orientación sexual, etnia, religión o discapacidad y los derechos individuales tales como a la privacidad, la libertad de opinión y conciencia, de palabra y expresión, de religión, de prensa, de reunión y de circulación.

Los derechos políticos incluyen el derecho a una tutela judicial efectiva, tales como los derechos del acusado, entre ellos el derecho a un juicio imparcial, el debido proceso, el derecho a solicitar resarcimiento o compensación legal, y los derechos de participar en la sociedad civil y en política tales como la libertad de asociación, el derecho a reunión, el derecho a peticionar, el derecho a la defensa propia y el derecho al voto. (Frontline Defender, s.f.)

Consecuentemente, la legislación guatemalteca complementa lo expuesto por Frontline Defender al regular los derechos y deberes cívicos políticos y los deberes y derechos políticos en los artículos constitucionales 135 y 136. El primero regula los derechos y deberes cívicos políticos, dentro los que se resaltan: Servir y defender la patria, cumplir y velar por que se cumpla la constitución de la República, obedecer la ley.

El artículo 136 establece los deberes y derechos políticos de los ciudadanos:

Artículo 136.- Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- a. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b. Elegir y ser electo;

- c. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- d. Optar a cargos públicos;
- e. Participar en actividades políticas; y
- f. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Los derechos y deberes cívicos y políticos son inherentes a la persona por mandato constitucional, estos no pueden ser restringidos si no, por causas plenamente establecidas en la misma constitución, la Ley y en concordancia con tratados y convenios internacionales. Para efectos del estudio nos referimos a la literal f del artículo 136 de la CPRG, que establece el deber de los ciudadanos en defender la no reelección en el ejercicio de la presidencia. Los efectos en la literal referida no puede aislarse únicamente a la prohibición de la reelección sino que se extiende a la prohibición de la prórroga del periodo constitucional de la presidencia de la República, en sentido **lato sensu** su alcance se extiende a todos los periodos que la Carta Magna y la Ley regulan con el propósito de evitar la perpetuidad en los cargos en la gestión pública, la defensa de la Constitución y la prevalencia del estado de derecho.

Sin embargo, a pesar de que existe una prohibición tácita en prorrogar los periodos constitucionales, la praxis ha demostrados lo contrario, la prórroga de los magistrados en sus cargos en ambas cortes ha sido un hecho sustentado en la Ley del Organismo Judicial, específicamente en el artículo 71 que literalmente instituye:

ARTICULO 71. Abandono de funciones. Ningún magistrado o juez, propietario o suplente en funciones y ningún funcionario o empleado del Organismo Judicial, dejará su cargo aunque se le haya admitido la renuncia o cumpli-



do el tiempo de su servicio sino hasta que se presente su sucesor.

Lógicamente, el contenido del artículo pretende garantizar el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, y, por ende, los procesos no pueden detenerse, de ser así, se vulneraría el debido proceso, la presunción de inocencia, derecho de defensa, igualdad procesal, celeridad; entre otros principios del proceso penal. Aunado a ello los funcionarios del OJ al amparo del artículo 71 no pueden abandonar sus cargos hasta que sean sustituidos. La prohibición establecida en la Ley del Organismo Judicial se ha convertido en el caballito de batalla y el medio estratégico al amparo de la ley utilizado para prorrogar los plazos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y magistrados de Corte de Apelaciones. Según la Constitución, los magistrados de ambas cortes duran en sus funciones cinco años, siendo que ellos tomaron posesión de sus cargos el 13 de octubre de 2014 su período finalizó el 13 de octubre de 2019 y, a dos años siete meses continúan desempeñando sus cargos, ante la desobediencia del Congreso de la República de elegir nuevas cortes, proceso que debió iniciar con la elección el 23 de junio de 2020 y cumplir con la sentencia de la CC en amparo otorgado a la Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, Consuelo Porras, derivado del caso comisiones paralelas 2020, que según el informe del MP involucra en las investigaciones a algunos actores responsables de integrar las nóminas de candidatos elegibles, candidatos a magistrados de ambas cortes, operadores de justicia externos, que según el ente investigador mostraron injerencia en el proceso con intereses determinados. A continuación, se describe un extracto de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad que resuelve en el Expediente CC 1169 – 2020 con fecha 6 de mayo de 2020 en la que se lee:

(...) B) recibida la información, la Junta Directiva del Congreso de la República en un plazo

de veinticuatro horas, deberá poner a disposición de los diputados de ese organismo, la información aludida, para que en un plazo de veinte días puedan analizarla en forma exhaustiva; así como los expedientes formados por las Comisiones de Postulación respectivas, que fueron acompañados a las nóminas de candidatos remitidas al Congreso de la República, a efecto de determinar, fehacientemente, si los profesionales que conforman las nóminas cumplen con los requisitos constitucionales, en especial, los establecidos en el artículo 113 de la Carta Magna. Asimismo, los diputados del Congreso de la República deberán determinar si de los nombres revelados en la investigación penal efectuada por el Ministerio Público, relativa a la manipulación e influencia que pudo haber existido en el multicitado proceso, se encuentran incluidos profesionales que fueron listados en las nóminas correspondientes, que ponga en duda su idoneidad y honorabilidad; sin que ello prejuzgue sobre la existencia o no de responsabilidad penal; C) finalizado el plazo aludido en la literal que precede, la Junta Directiva del Organismo Legislativo, en el plazo de cinco días deberá convocar a sesión plenaria, a efecto de realizar la elección de Magistrados a Corte Suprema de Justicia y Salas de la Corte de Apelaciones y otros Tribunales Colegiados de igual categoría; D) en la sesión plenaria que para el efecto se celebre, en aras de resguardar los principios de transparencia y publicidad que revisten los actos de la administración pública, los diputados, en cumplimiento de la función que a cada uno le ha sido conferida, conforme el criterio reiterado por esta Corte en las sentencias dictadas en los expedientes 3635-2009; y acumulados 4639-2014, 4645-2014, 4646- 2014 y 4647-2014, deberán proferir su voto a viva voz, expresando las razones por las cuales, según su criterio informado, cada candidato cumple o no con tales requisitos, en congruencia con la información recibida y el análisis de los expedientes respectivos, atendiendo la



premisa de que una persona es honorable o no lo es. Lo anterior a efecto de denotar que se calificó con especial rigorismo, el debido cumplimiento de los requisitos profesionales y éticos que debe ostentar cada aspirante (...)” (Amparo, Elección Magistrados CSJ y Salas de Apelaciones, 2020, pp. 57,58)

La CC al resolver da un plazo de 20 días al Pleno de diputados del Congreso de la República para evaluar si los candidatos cumplen con tres aspectos importantes: con los requisitos legales, con los principios de idoneidad, capacidad y honradez que regula el artículo 113 de la Carta Magna<sup>2</sup> y de observancia obligatoria para ocupar cargos en la administración pública y si los candidatos a magistrados figuran o no en el informe rendido por el MP (comisiones paralelas 2020). En este último punto la CC hace referencia a la importancia de evaluar la honorabilidad que aparezca un estudio riguroso de la trayectoria personal y profesional de los funcionarios públicos y de los profesionales, el reconocimiento y aceptación social y gremial en el desempeño de las funciones de la persona el ámbito privado y público. Aunado a que la honorabilidad, la idoneidad consiste en la razonabilidad y congruencia que determina que la persona es apta para desempeñar y alcanzar el fin pretendido; de manera que tanto la honorabilidad como la idoneidad se articulan con la moral, la ética profesional y la dignidad.

Consiguientemente, la CC en el inciso E, de la sentencia citada hace una importante reflexión en relación con la idoneidad, la honorabilidad y meritocracia, y, por ende, al resolver, aunque no las mencione en su interpretación, se extiende a la moral y a la ética profesional en cuanto a la

prevalencia de evaluarlas en los funcionarios y profesionales que pretenden optar a cargos públicos al referir en la importancia “que concurra en ellas la honradez”:

(...) E) finalmente los nombramientos deben realizarse conforme los ideales postulados por la propia Constitución, en cuanto a que los profesionales electos deben ser las personas más capaces e idóneas para el cargo y que concurra en ellas la honradez. Por ello el proceso de escogencia no deberá desarrollarse con base en criterios políticos o intereses particulares, sino efectuarse evaluación de los aspirantes de forma objetiva y conforme un sistema meritocrático. Debe excluirse del proceso de elección a aquellos profesionales cuya idoneidad y honorabilidad esté comprometida, derivado de los hechos notorios denunciados por la peticionante del amparo, y que denotan la existencia de la amenaza que propicia el otorgamiento de la garantía de mérito. (...) <sup>3</sup>

## Regulación de la ética profesional en Guatemala

En Guatemala la mayoría de las profesiones se rigen por codificaciones que norman las reglas y principios de cumplimiento obligatorio de las personas en el ejercicio de su profesión, nos referimos a los Códigos de Ética. Existen 14 colegios profesionales de los cuales algunos tienen participación por mandato legal en los procesos de elección y clasificación de nóminas de aspirantes a cargos públicos temas desarrollados en lo que el autor de este trabajo denomina **La situación de la gestión pública en los tres Organismo de Estado en Guatemala**. Se ejemplifica el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG),

2. Artículo 113.- Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

3. (Amparo, Elección Magistrados CSJ y Salas de Apelaciones, 2020, p.58)



por su participación legal en las Comisiones de Postulación que selecciona las nóminas de candidatos elegibles a magistrados de la CSJ y CA y Fiscal General de la República y Jefe del MP, relativo al sector justicia.

Es imperativo resaltar que las Comisiones de Postulación (CP) en su mayoría se integran por abogados, razón que motiva el análisis ejemplificando al CANG que juega un rol preponderante juntamente con las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales o de Derecho de las Universidades legalmente constituidas en el país. Sin obviar la participación y responsabilidades de otros gremios colegiados en otros procesos.

La vinculación que tiene el CANG con el sector justicia ha despertado el interés externo que articula a diferentes actores que pretenden controlar el sistema de justicia en Guatemala, consecuentemente, las representaciones de los distintos órganos gremiales colegiados se han convertido en una contienda política; acciones que desvirtúan el verdadero espíritu y esencia de incluirlos con el propósito de garantizar la transparencia y objetividad de estos procesos.

Entonces, realmente ¿Cuál es el problema de fondo? Antes de dar respuesta a la interrogante, se destaca que la profesión de abogado y notario se rige por el Código de Ética que desarrolla los principios y las reglas que sujetan el ejercicio de la profesión en el ámbito público y privado. La interrogante nos lleva a plantearnos tres premisas: a) si el problema de fondo es un problema de leyes, b) de incumplimiento de la ley o de c) inobservancia de la filosofía moral; la ética profesional y la causa principal que motiva la injerencia.

La **primera premisa** (problema de leyes) no puede considerarse de fondo, en el sentido que los procedimientos para elegir las altas cortes y demás altos cargos en la administración estatal están claramente establecidos y definidos en la CPRG,

la ley y reglamentos pertinentes, cuyo espíritu busca la imparcialidad, transparencia y objetividad en la gestión pública. La norma persigue establecer límites en la conducta humana y evitar la discrecionalidad en las decisiones; de manera que si se cumple la ley las reglas del juego son claras. Con esto no se descartan reformas que pudieran darse por vacíos legales y actualización de las leyes, incluyendo la Carta Magna.

Sustentando esto último, David Martínez, al comentar la teoría crítica de Jürgen Habermas y la interpretación poskantiana de Hegel señala “que propone la tarea principal de construir el punto de vista moral, como el procedimiento mediante el cual las normas pueden ser testeadas para evaluar su validez. (2018)

Jürgen, al definir la teoría de Kant, expone que las leyes al estar sujetas al testeo, se someten a ser examinadas, verificadas y comprobadas para medir sus efectos, así como a la observancia de la moral al legislar en beneficio común.

El primer problema de fondo se descifra en la **segunda premisa**: incumplimiento de la Ley. Es imperativo indicar que el incumplimiento de la ley es un hecho ilícito y antijurídico que apareja por regla general la aplicación de sanciones que no siempre se aplican objetivamente. Como ya se indicó, la CPRG y la ley establecen los requisitos legales, actores responsables que tienen la obligación de sujetarse y cumplir estrictamente con los procedimientos en la designación y nombramiento de altos funcionarios que se desempeñen en las entidades públicas; razón por la cual el incumplimiento de la ley conlleva a la discrecionalidad en la toma de decisiones, acciones legales que al no resolverse en los plazos generan la postergación de las funciones, retraso en los procedimientos, ausencia de certeza jurídica, y falta de credibilidad institucional; acciones que influyen en la conflictividad social y por ende, en el debilitamiento del estado de derecho.



## Inobservancia de la moral y la ética profesional

Para entender esta **tercera premisa** referimos el Aforismos de G. C. Lichtenberg, publicado por Claudia Guajardo Valenzuela que desarrolla cuatro principios de la moral:

- 1) el filosófico: haz el bien por el bien mismo, por respeto a la ley;
- 2) el religioso: hazlo porque es la voluntad de Dios, por amor de Dios;
- 3) el humano: hazlo porque tu bienestar lo requiere, por amor propio;
- 4) el político: hazlo porque lo requiere la prosperidad de la sociedad de la que formas parte, por amor a la sociedad y por consideración a ti. (Guajardo, Valenzuela, 2011)

Los cuatro principios tienen relación entre sí, hacer el bien por amor a Dios, hacia sí mismo y por el prójimo; no obstante, el principio filosófico y político tienen una relación estrecha con el ejercicio de la profesión en la gestión pública, la primera al someternos al respeto de la ley y la segunda al perseguir la prosperidad de la sociedad de la que se es parte, por amor a la sociedad y por nuestro bien. En otras palabras, la filosofía moral persigue el bien común del hombre en sociedad.

Las reflexiones hacen comprender la importancia de evaluar la moral en la toma de decisiones, indistintamente en el ámbito social que nos envolvamos. En la misma línea, al separarnos de su observancia cedemos ante la discrecionalidad, anteponiendo intereses individuales, políticos y económicos, sin importar sus consecuencias y efectos ante los demás.

En cuanto a la ética profesional, como ya se dijo, va ligada con la moral y se define por profundi-

zar su estudio en el comportamiento, la capacidad, honestidad, responsabilidad y compromiso en el desempeño del trabajo; es por ello que, el respeto de la moral y la ética profesional no puede exigirse solo a los actores responsables en desarrollar los procedimientos que la Constitución y la ley designan, su observancia, evaluación y cumplimiento debe empezar individualmente de manera que, si se tiene impedimento para ostentar a cargos públicos en alusión y por ética debe abstenerse de participar y no escurrirse en la presunción de inocencia que ha sido otro caballito de batalla cuya interpretación se ha retorcido para responder a intereses mezquinos en la gestión pública.

La causa principal de la injerencia la encontramos en la praxis, los antecedentes trabajados en este ensayo, en el título denominado **Reseña de los antecedentes más polémicos en la gestión pública guatemalteca** nos muestran la otra cara de la moneda, la corrupción y la impunidad son dos flagelos imperantes en Guatemala, por el momento las condiciones para equilibrar la balanza en la administración y aplicación de la justicia es una esfera lejos de alcanzar. No se pueden dar cambios si quienes tienen la obligación de iniciarlos son parte del sistema. La ruleta tiene tres medios de control: la autoprotección, el control de la justicia y la persecución penal de los destructores de la corrupción e impunidad.

## Propuesta

Guatemala carece de un código de ética general aplicable a la gestión pública que articule y armonice su contenido en los ya vigentes, la CPRG, la ley, tratados y convenios internacionales que centre sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

El código de gestión o función pública debe ser de observancia obligatoria y producto de un trabajo multidisciplinario que aglutine a co-nocedores que representen instituciones guber-



namentales, la academia, la sociedad civil y el sector privado interesados en participar, con el propósito de generar propuestas que busquen la transparencia en la administración pública; de manera que se garanticen derechos y obligaciones, se establezca un régimen de sanciones en el ámbito administrativo homologando la responsabilidad en materia civil y penal en caso de delito, se garantice la meritocracia, se dignifique y valore la ética profesional y la moral, la estabilidad laboral, la eficiencia, equidad, la idoneidad, capacidad, honradez de los funcionarios públicos y profesionales interesados en optar a estos cargos.

Sustentando la propuesta en la base del derecho comparado se ejemplifica la República de Argentina que tiene vigente el “Código de la Función Pública”.<sup>4</sup>

## Conclusión

La gestión pública no solo requiere cumplir requisitos legales, que pueden convertirse en una trampa para satisfacer intereses determinados, la observancia y evaluación de la moral y la ética profesional en la designación de los altos cargos en las instituciones estatales garantiza la transparencia, meritocracia y dignifica la trayectoria intachable del funcionario público, elevando la eficiencia, la calidad en la administración pública y fomentaría la participación en los procesos.

---

4. Que crea la Oficina Nacional de Ética Pública, encargada de elaborar el código en referencia. Recuperado el 11/05/2022 localizado en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/etica1.htm>



Referencias

Amparo, Elección Magistrados CSJ y Salas de Apelaciones, 1169-2020 (Corte de Constitucionalidad 6 de 5 de 2020). <https://cc.gob.gt/2020/05/08/expediente-1169-2020/>

Congreso de la República de Guatemala. (1990). *Ley de Organismo Judicial*. Guatemala: S.E. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/gt/gt004es.pdf>

Corte de Constitucionalidad. (2002). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: S.E. <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/constitucionpolitica/elarepublicadeguatemala.pdf>

Departemento de Derecho internacional . (1997). *Código de Ética de la Función Pública*. Argentina: S.E. <https://www.oas.org/juridico/spanish/etica1.htm>

Frontline Defender. (s/f). *Frontline Defender*. <https://www.frontlinedefenders.org/es/right/civil-political-rights#:~:text=Los%20derechos%20civiles%20y%20pol%C3%ADticos,el%20Estado%20libre%20de%20toda>

Guajardo, Valenzuela, C. (13 de 4 de 2011). *Aforismo de G.C. Lichtenberg*. <http://g-c-li-htenberg.blogspot.com/2011/04/principios-de-la-moral-basis-for.html>

Guerrero, A. (26 de 5 de 2019). FILOSOFÍA&CO. <https://www.filco.es/filosofia-moral-y-etica/>

Martínez, D. (10 de 5 de 2018). La teoría crítica de Jürgen Habermas y la interpretación poskantiana de Hegel. *De Humanidades*(39), 299-324. <https://www.redalyc.org/journal/3212/321260114012/html/#:~:text=La%20teor%C3%ADa%20moral%20de%20Habermas,testeadas%20para%20evaluar%20su%20validez>.

Ortiz Millán, G. (2012). *Reseñas Bibliográficas*. México: Devenir, Madrid. Vista de A. Tomasini Bassols, Filosofía moral y visiones del hombre. (uncoma.edu.ar)

Phronimos. (26 de 5 de 2018). *Ética Psicológica*. <https://eticapsicologica.org/index.php/documentos/articulos/item/40-kantiana>

UNODC. (26 de Mayo de 2019). *Módulo 4 Ética Profesional*. Viena: Vienna International Centre. [https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE\\_14\\_-\\_Professional\\_Ethics\\_-\\_Spanish\\_v.pdf](https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_14_-_Professional_Ethics_-_Spanish_v.pdf)



# ORIGEN, ASCENSO Y CAÍDA DE UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA: EL CASO DEL ICTA EN GUATEMALA

Mamerto Reyes Hernández<sup>1</sup>  
Lesbia Calderón Aguirre<sup>2</sup>

1. Economista agrícola, investigador independiente.
2. Médica Veterinaria, profesora del Centro Universitario de Zacapa de la Universidad de Carlos de Guatemala.

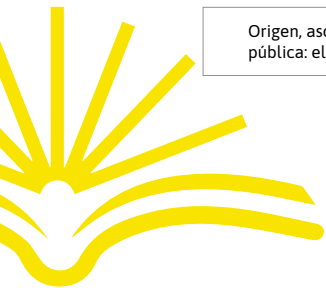


ÍNDICE



REVISTA  
COMPLETA

HORIZONTES



### Resumen

En este artículo se reflexiona sobre el origen, auge y caída del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA). Se reseñan su origen, la metodología empleada para desarrollar tecnología agrícola, las evoluciones que ha seguido la asignación de recursos del Estado y la autosuficiencia alimentaria en granos básicos de 1975-2020. Se muestra cómo esta autosuficiencia comenzó a perderse fuertemente para maíz, arroz y trigo desde la época de los primeros programas de ajuste estructural. Se documentan algunos de sus logros en términos de adopción de variedades mejoradas, impactos en la economía nacional y la rentabilidad de la inversión en investigación agrícola. Finalmente, se hace un cuestionamiento de la decisión de compactar al ICTA, se muestra que, de acuerdo con sus logros, la medida de política correcta era aumentar su tamaño para acercarlo al nivel de asignación óptima y nunca hacerlo más pequeño.

### Palabras clave

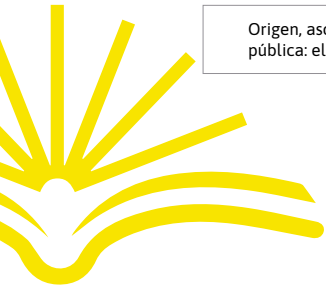
ICTA, investigación agrícola, Guatemala.

### Abstract

This article reflects on the origin, rise and fall of the Institute of Agricultural Science and Technology (ICTA). Its origin, the methodology used to develop agricultural technology, the evolutions that have followed the allocation of state resources and food self-sufficiency in basic grains from 1975-2020 are reviewed. It shows how this self-sufficiency began to be strongly lost for corn, rice, and wheat from the time of the first structural adjustment programs. Some of its achievements in terms of adoption of improved varieties, impacts on the national economy, and return on investment in agricultural research are documented. Finally, the decision to compact ICTA is questioned, showing that according to its achievements the correct policy measure was to increase its size to bring it closer to the optimal allocation level and never make it smaller. Key words: ICTA, agricultural research, Guatemala.

### Keywords

ICTA, investigación agrícola, Guatemala.



## 1. Introducción

A principios de los años 70 del siglo pasado, dentro del plan de desarrollo 1971-75, se reorganizó el sector público agrícola. De este proceso surgieron el Banco de Desarrollo Agrícola (BANDESA), la Dirección de Servicios Agrícolas (DIGESA), la Dirección de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), el Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA) y el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA). Fue un programa pro-campo, quizás el único que claramente se ha organizado como tal en Guatemala. Todas las instituciones buscaban apoyar el desarrollo agrícola. BANDESA, proveyendo crédito a los productores (fondos e insumos); DIGESA, extensión agrícola; DIGESEPE, asistencia técnica pecuaria y atención de salud animal; INDECA, comercialización agrícola y el ICTA, investigación agrícola. Todas las instituciones tenían personal en el campo en contacto directo con los agricultores. Todas tenían sedes regionales y subregionales con agentes de crédito en BANDESA, extensionistas en DIGESA e investigadores en el ICTA. INDECA operaba en estaciones de recepción y almacenamiento de granos. DIGESEPE, fue la única con casi todo su personal en sus oficinas centrales de la ciudad de Guatemala.

Casi todas las instituciones tuvieron logros, por ejemplo, aumentando la cobertura de créditos y reduciendo la morosidad, aumentando el empleo de semillas mejoradas de maíz, arroz, frijol, trigo, sorgo, ajonjolí y papa y desarrollando el mercado de semillas mejoradas, principalmente de maíz. Controlando el gusano barrenador del ganado y atendiendo emergencias sanitarias. El INDECA se creó para apoyar un programa de

precios de garantía, pero nunca funcionó por su baja capacidad de almacenamiento de granos.

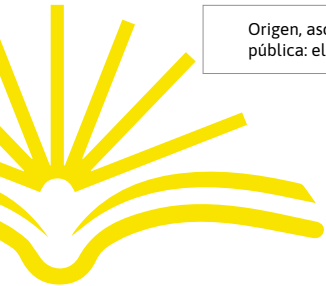
En este trabajo se tratará el caso del ICTA, institución que llegó a tener un papel protagónico en el proceso de cambio tecnológico en la producción de granos básicos, papa, ganadería bovina, ovina y caprina y que desde finales de los años 80 fue llevada poco a poco y luego fuertemente hacia el marasmo en que se encuentra en la actualidad.

## 2. Organización del ICTA

El ICTA se fundó el 10 de mayo de 1973 y según el artículo 3 del decreto legislativo 68-72, Ley Orgánica del ICTA, tuvo como mandato la generación y promoción del uso de la ciencia y tecnología en el sector agropecuario.

En la organización del ICTA participaron científicos del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Fundación Ford, Fundación Rockefeller, Fundación Shell, Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos (USAID), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y de otras organizaciones (Ruano y Fumagalli, 1988). Todos con experiencia profesional en múltiples regiones y países del mundo en desarrollo y en particular en investigaciones en fincas de agricultores, algo novedoso en Guatemala y en la mayor parte del mundo en esa época. Antes del ICTA en Guatemala se había realizado sólo investigaciones dentro de las estaciones experimentales del Instituto Agropecuario Nacional (IAN) y sin tomar en consideración las circunstancias de los agricultores y sus puntos de vista.

La organización del ICTA se hizo de acuerdo con el enfoque de sistemas de producción en la vertiente de "Farming Systems Research". Desde un principio quedó establecido que los problemas deberían diagnosticarse directamente con los



agricultores usando enfoques multi e interdisciplinarios, una proporción alta de las investigaciones deberían conducirse en fincas de agricultores y estos últimos deberían de participar en la validación de la tecnología. Mayores detalles sobre el origen del ICTA pueden encontrarse en Waugh (sf).

El ICTA se organizó en programas especializados por cultivo o especie pecuaria y programas de apoyo que siguen un enfoque más global, llamados disciplinas de apoyo. Inicialmente, los programas fueron maíz, arroz, frijol, trigo, sorgo, hortalizas y porcinos, luego se sumaron frutales, oleaginosas y zootecnia sustituyó a porcinos, para luego dividirse en dos programas: bovinos y especies menores. El grupo de las disciplinas de apoyo se inició con Divulgación, Semillas, Suelos, Socioeconomía Rural y Prueba y Transferencia de Tecnología. Estas dos últimas fueron quienes concretizaron la investigación y validación de tecnología en fincas de agricultores, diagnosticando la problemática con los productores, llevando registros económicos sobre el manejo de los cultivos, llevando ensayos experimentales en las fincas, conduciendo con los agricultores parcelas para la validación de tecnología y evaluando la aceptabilidad o potencial de adopción de la tecnología puesta en validación y posteriormente evaluando la adopción de la misma en las regiones y evaluando su rentabilidad social como proyectos de desarrollo agrícola. Posteriormente se organizaron las disciplinas de Análisis de Alimentos, Agroindustria, Recursos Fitogenéticos, Biotecnología y Protección de Plantas.

En la actualidad, el ICTA tiene cinco programas (maíz, frijol, arroz, hortalizas y sorgo) y diez disciplinas de apoyo (biotecnología, suelos y agua, tecnología y producción de semillas, recursos fitogenéticos, validación y transferencia de tecnología, tecnología de alimentos, socioeconomía rural, protección vegetal, informática y divulgación).

El proceso de cómo las investigaciones van desarrollando tecnologías se describe a través de la figura 1. Todo comienza con la información agro-socioeconómica obtenida en los diagnósticos y los recursos, tecnología e información proveniente de diferentes fuentes, como centros internacionales de investigación, universidades, el gobierno, la industria y otros. En esta primera etapa la investigación se realiza dentro de las estaciones experimentales del instituto y sus laboratorios. El ejemplo más sencillo son los cruzamientos que producen líneas que luego son evaluadas en diferentes experimentos para identificar diferentes caracteres que se buscan para las nuevas variedades e híbridos. Todos los ensayos se conducen rigurosamente con diseños experimentales apropiados a la cantidad de líneas bajo evaluación. En la etapa siguiente, las mejores líneas se evalúan en campos de agricultores, pero bajo la responsabilidad directa de investigadores de un programa del ICTA. Se buscan respuestas a preguntas asociadas al rendimiento, resistencia a enfermedades plagas y la estabilidad de estas en múltiples ambientes.

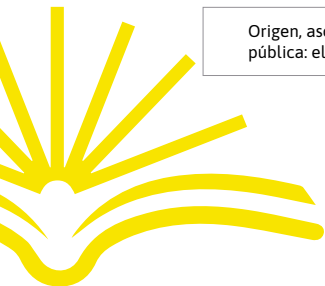
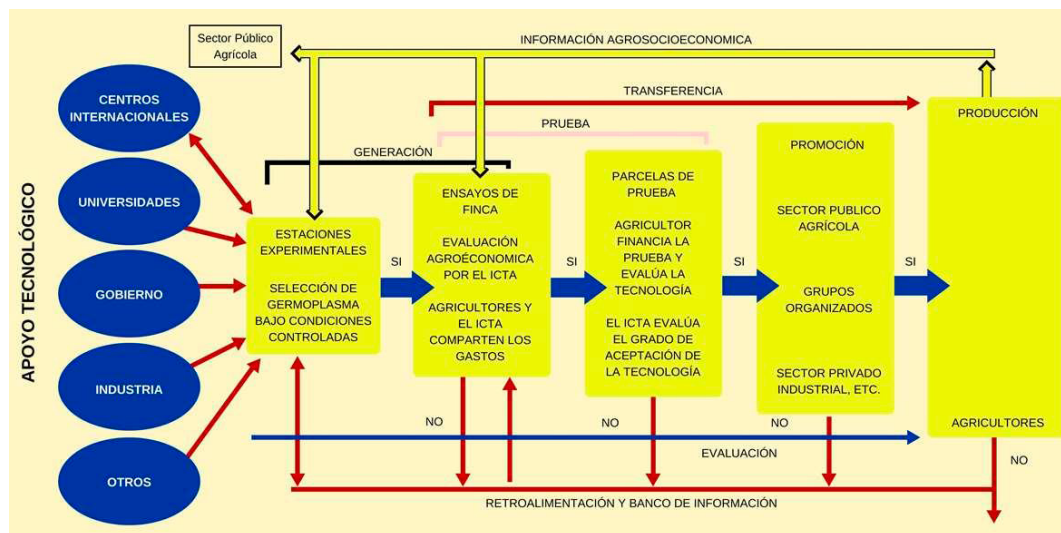


Figura 1

Sistema tecnológico del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA)

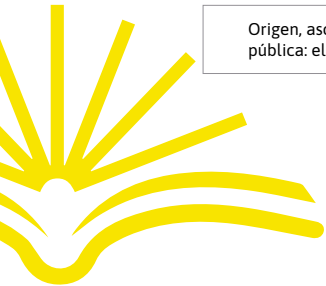


Fuente: [Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas](#)

Luego que los programas trasladan los materiales a Prueba de Tecnología, los investigadores de esta disciplina conducen ensayos con diferentes objetivos, primero de naturaleza agrotécnica y luego agroeconómica. Los ensayos agrotécnicos se conducen bajo la responsabilidad de un investigador. Se usan diseños experimentales con menos tratamientos y análisis más sencillos. Prevalcen objetivos agrobiológicos, como resistencia a plagas y enfermedades, resistencia a sequía, precocidad, rendimientos, etc. La siguiente etapa son los ensayos agroeconómicos, los cuales consideran un número más reducido de tratamientos. Son la crema de las líneas generadas en los cruzamientos en la estación experimental. En este caso, el requerimiento de análisis estadístico ha disminuido y se usan formatos experimentales más simples, como parcelas apareadas y aumenta el área de los ensayos. Digamos media cuerda (una cuerda son 1,118 m<sup>2</sup>). Se realizan análisis económicos compara-

tivos entre los tratamientos. En estos ensayos se realizan días de campo, se invita a agricultores de los alrededores para que conozcan los nuevos materiales, comenzando la promoción de las variedades e híbridos.

En la siguiente etapa, en las parcelas de prueba, los agricultores evalúan las variedades seleccionadas en los ensayos agroeconómicos. En este caso, los productores asumen los costos de producción. La superficie de las parcelas es mucho mayor que las de los ensayos y depende de la disponibilidad de tierra que tenga el agricultor. Pueden ser de una cuerda hasta de una manzana (6,989 m<sup>2</sup>). En estas parcelas se realizan días de campo en etapas relevantes de la fenología de los cultivos. Al terminar el ciclo de cultivo, los investigadores de Socioeconomía realizan una evaluación preliminar de aceptabilidad de los materiales evaluados y en el ciclo de cultivo siguiente una evaluación de la acep-



tabilidad. En este caso se busca determinar el potencial de adopción y las razones que explican las decisiones tomadas por los agricultores sobre el uso de la tecnología evaluada en las parcelas de prueba. Mayores detalles sobre el sistema de investigación del ICTA se pueden encontrar en Castillo (1982).

Esta etapa de evaluación nunca se terminó de afinar en el ICTA. Originalmente desarrollaron un índice de aceptabilidad que se estimaba como el producto de los porcentajes de agricultores adoptantes y del área con la tecnología evaluada en las parcelas de prueba y luego dividido entre cien (Chinchilla y Hildebrand, 1979 y Reiche et al., 1979), pero nunca se dispuso de ninguna base teórica que sustentara las inferencias.

Luego se exploró la búsqueda de los factores que determinan la adopción entre los colaboradores de la validación (Reyes Hernández, 1985), pero la heterogeneidad del conocimiento estadístico entre los investigadores y el limitado acceso a computadores que existía en esa época, no permitieron que se generalizara. Se propuso también el uso del efecto multiplicador, una medida del número de adoptantes que en promedio consigue una parcela prueba, pero tampoco fue adoptado por los investigadores de Socioeconomía.

Posteriormente se buscaron respuestas entre todos agricultores de la comunidad, considerando a los agricultores que condujeron las parcelas de prueba, los que asistieron a los días de campo y los miembros de la comunidad que estuvieran fuera del proceso de validación (García Raymundo, 1989). Esta fue una iniciativa metodológicamente más madura que consideraba un formato experimental con dos grupos bajo tratamiento y uno de control. En esta época, la coordinación de Socioeconomía estaba a cargo de personal a fin a un subgerente del ICTA y nunca entendió la relevancia de este nuevo tipo de evaluación.

Años después se determinó un dato esencial para la validación de tecnología, este fue el número mínimo de parcelas de prueba que permite inferencias más confiables sobre el potencial de adopción una tecnología en validación (Reyes Hernández, 2003). Este fue de 30 parcelas.

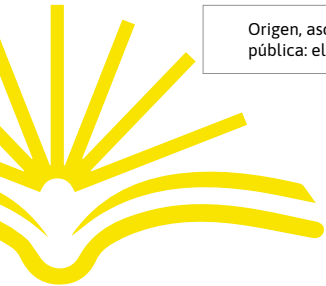
### 3. Productos y logros del ICTA

El primer producto del ICTA es el sistema de investigación que fue afinándose con el tiempo. El segundo se forma con las múltiples variedades e híbridos que desarrolló y continúa desarrollando para los cultivos de maíz, arroz, frijol, sorgo, trigo y papa y recomendaciones agronómicas para todos estos cultivos en todas las regiones del país. Pero estos no son resultados que se pueda medir, por lo que se citarán algunos que provienen de estudios sobre temas de adopción de tecnología, relevancia de la investigación agrícola en Guatemala y rentabilidad de invertir en investigación agrícola.

Debe indicarse que nunca existió una estrategia clara para determinar la adopción de la tecnología generada y menos para medir la relevancia de la investigación y la evaluación económica de la investigación agrícola en el ICTA, pero hay algunos resultados que se pueden citar al respecto.

El primer estudio de adopción de tecnología en el ICTA lo hizo Calderón y Ruano (1980) en Quetzaltenango, con agricultores que había estado colaborando con el ICTA en el proceso de validación de variedades de maíz. Encontraron que, dentro de esta población de agricultores, el 49% estaba usando las variedades del ICTA en el 30% del área cultivada con maíz.

El segundo estudio se hizo en los parcelamientos La Máquina, La Blanca y Nueva Concepción, en la Costa Sur de Guatemala (Reyes Hernández, 1981a, 1981b y 1981c). Se encontró que, en La Máquina, el 55% de los agricultores estaban



usando variedades mejoradas e híbridos del ICTA en el 35% de la superficie de maíz. En La Blanca, el 23% de los agricultores usaba germoplasma del ICTA en el 20% de la superficie de maíz. En la Nueva Concepción, el 5% de los productores usaba germoplasma del ICTA en el 4% de la superficie de maíz. En esta época, el uso de híbridos desarrollados por el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA) de El Salvador era todavía alto en la Costa Sur de Guatemala.

El tercer estudio se hizo en 1981 con agricultores de los departamentos de Jutiapa y Jalapa (Ruano Andrade, 1984). Se encontró que el 20% de los agricultores usaba germoplasma del ICTA en el 19% del área de maíz. En arroz encontró niveles más altos de adopción. El 53% de los agricultores usaba variedades del ICTA en el 82% de la superficie cultivada con arroz.

El cuarto estudio lo hizo Hidalgo Portillo (1987) en los parcelamientos Caballo Blanco, Santa Fe, El Reposo y El Rosario, del departamento de Retalhuleu en la Costa Sur de Guatemala. Encontró que el uso de germoplasma de ICTA se observó en el 73, 93, 67 y 59% de los agricultores y lo estaban usando en el 78, 92, 67 y 42% del área de maíz, de estos parcelamientos, respectivamente.

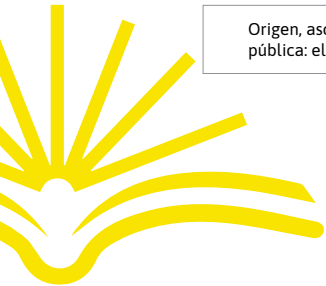
El quinto estudio se hizo en el Valle del Polochic en 1987 (Zelaya Azurdia, 1988). En este caso se encontró que el 75% de los agricultores usaba variedades mejoradas de arroz desarrollados por el ICTA.

El sexto estudio se realizó en 1989 y fue la evaluación nacional de la adopción de tecnología transferida por medio del Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología y Producción de Semillas (PROGETTAPS), la mayor y única iniciativa nacional realizada en Guatemala para unir investigación y transferencia de tecnología. En ese estudio se observaron tres poblaciones

de agricultores, los que condujeron parcelas de transferencia o de semilla artesanal, los que participaron en los días de campo y los que estuvieron fuera del proyecto. Se encontraron resultados diversos, pero algo muy relevante fue determinar que la tecnología no había salido en porcentajes importantes de los límites de las poblaciones que participaron dentro de la ejecución del proyecto, poniendo en evidencia que para transferir nueva tecnología se necesitan esfuerzos formales, sin ellos, la misma no se disemina en niveles importantes (Reyes Hernández y García Raymundo, 1990).

Los niveles de adopción más altos de variedades se presentaron en los cultivos de trigo y arroz. Debido a las enfermedades que atacan a estos cultivos en Guatemala, el cambio constante de variedades es un mecanismo de manejo que resulta más barato que el uso de plaguicidas, lo cual permitió altos niveles de adopción de las nuevas variedades propuestas por el ICTA. Por otro lado, BANDESA también facilitaban el cambio constante de las variedades. Los créditos incluían una parte en especie que incluía semillas, fertilizante y plaguicidas. En el cultivo de trigo, cuando los productores entregaban el trigo al molino, se les pagaba el grano y de una vez se cobraban los créditos. Esta figura institucional incluía a BANDESA, los molinos, la Gremial de Trigueros y los agricultores. No obstante, esta organización ya no existe más. Fue destruida por el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo a finales de los años ochenta, cuando ya no estableció precios de garantía y abandonó a la Gremial de Trigueros a su suerte.

Durante esta época, en Socioeconomía Rural se había preparado una propuesta de investigación para evaluar el rol de la Gremial de Trigueros, BANDESA y el ICTA en el cambio tecnológico en el cultivo de trigo, pero el director técnico del ICTA (máxima autoridad de investigación del instituto) dijo que el trigo era un “cultivo muerto” y que no valía la pena investigar nada en



el mismo. Esto ocurrió a principios de 1989 y para esa época, sin duda entre funcionarios con puestos directivos del gobierno ya se sabía que la Gremial iba a ser desarticulada. No obstante, hasta algunos años el ICTA todavía continuaba desarrollando variedades de trigo.

Sobre los resultados del PROGETTAPS, se puede citar que en la transferencia de variedades de maíz se encontró que, en Quetzaltenango, el 57% de agricultores que condujeron parcelas adoptó las variedades, el 59% de los agricultores que participaron en las actividades de promoción también adoptó las variedades y en el grupo control, ninguno adoptó estas variedades. En Chimaltenango, la adopción se observó en el 53% de agricultores del grupo que llevó parcelas, el 48% del grupo de promoción y en el 11% del grupo que no participó en el proyecto. En Jutiapa, la adopción se observó en el 37% de los agricultores que participaron las actividades del proyecto y en el 9% de los agricultores que no participaron en el mismo. En Zacapa, la adopción se observó en el 64% de los agricultores que participaron en el proyecto y en el 38% que estuvieron fuera del mismo. En Chiquimula, el 40% de los agricultores que participaron en el proyecto y el 21% que no participaron, adoptaron las variedades recomendadas (Reyes Hernández, 2001).

En otros cultivos, en Chimaltenango se observó que, en frijol, el 68% de los agricultores del grupo de parcelas, adoptó las variedades recomendadas, así como el 48% de agricultores del grupo de promoción. En trigo, la adopción se observó en el 78% del grupo de parcelas de prueba y el 61% del grupo de promoción (Reyes Hernández y García Raymundo, 1990). Sobre la adopción en otros cultivos en otras regiones, en el momento de escribir el artículo no se tuvo acceso a los informes respectivos.

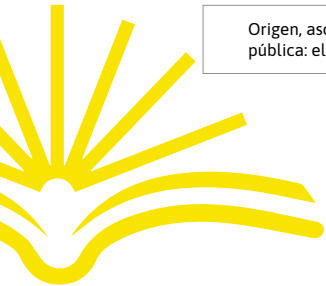
Sobre el impacto de la investigación agrícola, se encontró que el mantenimiento de la auto-

suficiencia nacional de maíz cercana al 100% durante 1975-90 fue el resultado de la investigación agrícola en maíz, las buenas condiciones de lluvia que prevalecieron durante el período, las devaluaciones del segundo quinquenio de los años 80, el descenso de los precios relativos tasa interés/precio esperado de maíz y precio de la semilla mejorada/precio esperado de maíz. Se encontró también que los precios de maíz fueron poco sensibles a cambios en estas variables, por lo que el logro de la autosuficiencia de maíz fundamentado en el uso de estas variables como instrumentos de política no hubiera conducido a variaciones fuertes en los precios (Reyes Hernández, 1995a). En un segundo trabajo se buscaron las combinaciones de variables de política que permitirían el logro del 100, 110, 125 y 150% de autosuficiencia de maíz. En general, los resultados obtenidos recomendaron la ampliación de la cobertura de la investigación agrícola y la reducción de la tasa de interés (Reyes Hernández, 1995b).

Respecto a la rentabilidad de la investigación agrícola, en el ICTA se exploró este tema para los casos de maíz y arroz. Se encontraron relaciones B/C que oscilaron entre 6.06 y 14.32 y tasas internas de retorno (TIR) de 96.95 y 148.14% para el programa de investigación en maíz y relaciones B/C de 3.34 y 6.68 y TIR de 63.10 y 96.51% para el programa de investigación en arroz. Las TIR fueron entre 4 y 9 veces mayores al costo de oportunidad del capital en países en desarrollo (15%).

#### 4. Financiamiento al ICTA

El ICTA ha sido financiado con fondos del gobierno, fondos de la cooperación internacional, tales como la Cooperación Suiza para el Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos y otros, así como recursos de fondos competitivos nacionales (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Dirección General de Investigación de la Universidad de San Car-



los) y fondos propios generados por la venta de semilla, servicios técnicos y arrendamiento de activos del Instituto, pero nunca la totalidad de estos fondos ha sido superior que la asignación del gobierno, por lo que esta es y ha sido la fuente principal.

Para analizar la asignación presupuestaria se usarán Quetzales reales de 2001. Desde esta perspectiva, el gasto anual del ICTA en 1975 ascendió a Q45.175 millones, en 1981 fue de Q57.331 millones, en 1985 descendió a Q33.513 millones, para luego alcanzar el monto de Q65.816 millones en 1988. Después de este año, tomó una senda descendente que para 2011 llegó a Q11.274 millones. En 2021 el gasto fue de Q17.114 millones. El patrón se-

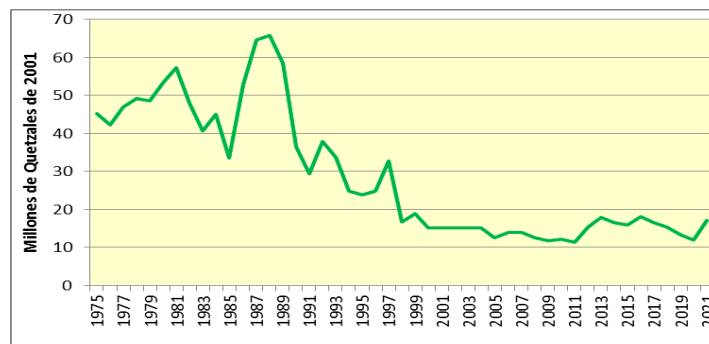
guido por el gasto anual del ICTA durante 1975-2021 se presenta en la figura 2.

Los niveles más altos de gasto se alcanzaron en 1987 y 1988 durante la ejecución del PROGETTAPS. Nunca más se volvió a observar niveles de gasto similares a estos.

La evolución del gasto real anual de ICTA permite inferir que los resultados, impactos y beneficios de la primera etapa, 1975-90, se explican en función de la mayor disponibilidad de recursos. Luego de este período, el ICTA tuvo cada vez menos acceso a los mismos y con ello fue perdiendo su capacidad generadora de tecnología y la cobertura del territorio nacional se fue haciendo más pequeña.

**Figura 2**

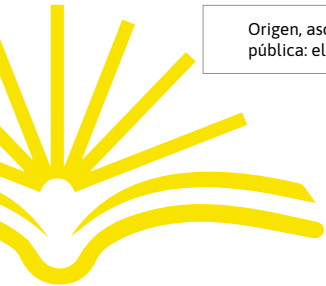
*Gasto real anual del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas. 1975-2021. Miles de Quetzales de 2001*



Fuente: Ejecuciones financieras del ICTA.

Durante el gobierno de Alvaro Arzú y gobiernos posteriores, el ICTA ya no pudo recuperar su capacidad para apoyar la autosuficiencia alimentaria, lo cual se percibe en la pérdida de dinamismo de la producción anual de granos y el constante aumento de las importaciones. Estas últimas aumentaron su ritmo de crecimiento después de julio de 2007 cuando entró en vigor

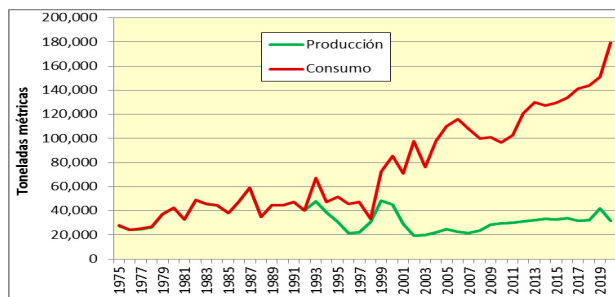
el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos, en el cual se le dio un trato especial a la importación de granos básicos con la figura de contingentes de importación carentes de gravámenes. En las figuras 3, 4, 5 y 6, puede observarse la evolución seguida por la producción y consumo de arroz, frijol, maíz y trigo.



Otros factores que contribuyeron a que se perdiera la autosuficiencia fueron el aprovechamiento que los molineros hicieron del tratado de libre comercio para importar arroz de menor costo, el aumento de las importaciones de maíz amarillo para la producción de alimentos balanceados para aves, la cual tiene una demanda directamente estimulada por el aumento del consumo de carne de pollo. En trigo, la autosuficiencia nunca existió por la incapacidad nacional de producir trigo duro. En este escenario, durante la gestión de la Gremial de Trigueros existía una disposición que obligaba la compra de trigo suave nacional para tener derecho a comprar trigo duro extranjero. Con la desarticulación de la

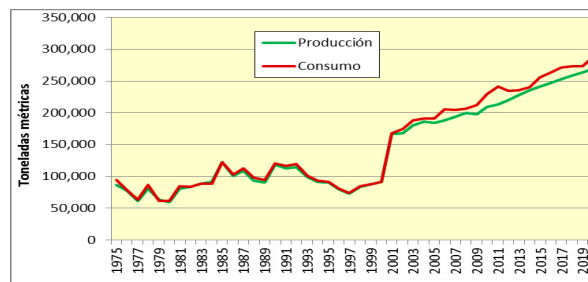
Gremial se perdió este mecanismo y las importaciones aumentaron a un ritmo constante. Por otro lado, el consumo de harinas de trigo duro se vio estimulado por la expansión de cadenas de restaurantes que sirven pizza. Este alimento se ha universalizado tanto en Guatemala que incluso se ve la venta de casa en casa de pizza echada en el hogar. En el caso del frijol, la situación no es grave. La importación del grano de esta leguminosa se dice que es grano quebrado para hacer frijoles enlatados, sin embargo, también en los supermercados y mercados cantonales de la ciudad de Guatemala se ve frijol rojo de China introducido a través de Costa Rica.

**Figura 3**  
*Producción y consumo de arroz. Guatemala, 1975-2020*



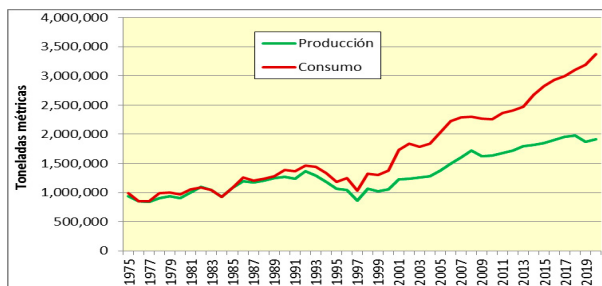
Fuente: Bases de datos de FAO de producción y comercio.

**Figura 4**  
*Producción y consumo de frijol. Guatemala, 1975-2020*



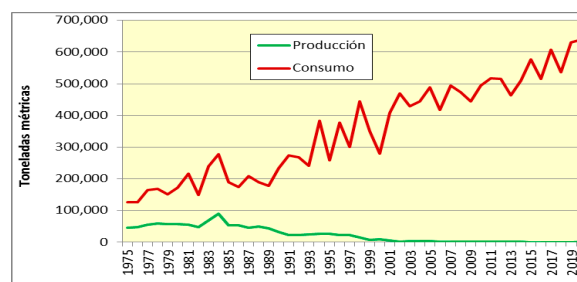
Fuente: Bases de datos de FAO de producción y comercio.

**Figura 5**  
*Producción y consumo de maíz. Guatemala, 1975-2020*

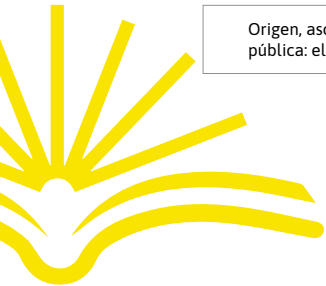


Fuente: Bases de datos de FAO de producción y comercio.

**Figura 6**  
*Producción y consumo de trigo. Guatemala, 1975-2020*



Fuente: Bases de datos de FAO de producción y comercio.



Con la disminución del financiamiento, se redujo la presencia del ICTA en el campo. Los autores de este trabajo viven en Zacapa y en 2018 necesitaban contactar al director regional del ICTA para el Oriente y visitaron la Estación Experimental del Oasis y solamente encontraron una secretaria. Ha quedado lejos la época en que las estaciones rebosaban de investigadores y personal de campo. En los caminos rurales era usual encontrar vehículos del ICTA con personal de investigación y de campo. Desde que vivimos en Zacapa nunca hemos encontrado gente del ICTA en el campo. La situación debe ser la misma en todo el país. Si no hay fondos, es obvio que no se puede trabajar en el campo y nada más se hace un poco dentro de las estaciones experimentales.

## 5. Los responsables de la caída del ICTA

El principal responsable de la caída del ICTA es el gobierno de Alvaro Arzú, quien fue presidente de Guatemala del 14 de 1996 al 14 de enero de 2000. Los gobiernos que siguieron hasta la actualidad también comparten responsabilidades en este problema, porque han mantenido a la institución en agonía.

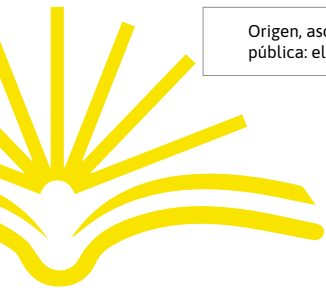
En 1997, durante el gobierno de Arzú, un equipo de ex investigadores del ICTA contratados dentro del “staff” del ministerio de agricultura (MAGA), dieron forma a un programa de compactación del ICTA, algo que lo dejó inválido por el resto de su vida. Despidieron sin ton ni son a muchos investigadores. Lo peor fue que el gerente y el subgerente de esa época, en lugar de buscar como resistir la embestida destructora, hicieron alianza con la gente del MAGA, compactaron el instituto y se distribuyeron los puestos directivos entre su gente. Lo correcto hubiera sido una alianza con los investigadores, personal administrativo y de campo y planear una estrategia para resistir. Pero en lugar de eso, orillaron a un grupo de inteligencia organizada a doblegarse y

presentarse a un retiro voluntario como corderos para sacrificio.

Algunos de los responsables, andan por ahí, pasando el tiempo dentro del MAGA, otros aparecen dentro del MAGA con los cambios de gobierno, uno de ellos ya murió de cirrosis. La conciencia no lo debió haber dejado en paz. Los otros andan por ahí, incluso uno de ellos se convirtió en un activo permanente de un organismo internacional, algo increíble. Lo que hicieron contra el ICTA, hizo de ellos animales sin lealtad, cobran en el MAGA y se la pasan haciendo consultorías para quienes les paguen a diestra y siniestra.

Ahora que ha pasado el tiempo hemos llegado a la conclusión que este equipo de sicarios institucionales no entendía mucho de lo que estaban haciendo. Ciegamente obedecían órdenes. Nos preguntamos cómo virtualmente desarticularon una institución que generaba altos beneficios con su trabajo. Nunca entendieron que la alta rentabilidad de la investigación en maíz y arroz indicaba que la asignación de recursos a esta actividad era subóptima y por eso sus retornos eran muy altos. Los beneficios son el resultado de asignar recursos a una función de producción. Si estos son muy altos, se encuentran en la etapa I de la producción, ya que, en esta etapa, el nivel de recursos empleados es bajo y las productividades muy altas y crecientes, por lo que lo correcto era aumentar la asignación de recursos a la investigación en maíz y arroz hasta acercarse al nivel óptimo (Reyes Hernández, 2001), es decir, aumentar el tamaño del ICTA, pero los sicarios tomaron la ruta incorrecta y lo compactaron.

Hubo daños colaterales, los investigadores que fueron echados a la calle pasaron momentos amargos para reconvertirse en vendedores de plaguicidas, profesores universitarios, comerciantes, agricultores... Otro daño fue la pérdida de las estaciones experimentales del Río de la Virgen



en Jutiapa y la estación de ovejas y cabras de la Labor San Antonio en Quetzaltenango. Con la información difusa que circulaba, se decía que Arzú cerraría al ICTA, entonces, algunos de los “sin casa” invadieron la estación del Río de la Virgen. La estación de cabras se perdió por ofertas de tierras que hicieron al personal de DIGESA para que se presentara al retiro voluntario del MAGA. Hasta la fecha no se han podido rescatar. Pocos años después hubo invasiones a las estaciones experimentales del Río Polochic y de Fray Bartolomé de las Casas, pero los invasores se retiraron al primer reclamo. En la actualidad, otras estaciones se encuentran en la mira de invasores, una de ellas es la estación de El Oasis en Zacapa. Con la carencia de recursos, la misma se encuentra usualmente vacía. Se ha salvado porque una parte importante de la misma está rentada a una empresa del conglomerado Del Monte que se dedica a cultivar melones para exportación y en la etapa en que no hay melón, traen campesinos de Jutiapa para cultivar maíz, el cual limpia la tierra de patógenos y aprovecha la actividad residual de los fertilizantes usados en el melón.

## 6. ¿Qué hacer para arreglar las cosas?

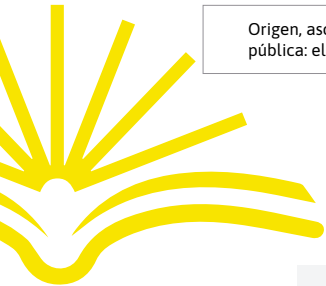
Durante el gobierno de Vinicio Cerezo (14 de enero de 1986 a 14 de enero de 1991), formalmente se dio inicio al programa neoliberal de conectar a Guatemala con el proceso de globalización de los mercados. Comenzaron los programas de ajuste estructural. Años después, uno de estos programas dejó virtualmente desarticulado al ICTA. Hoy 36 años después de estas políticas, el país no mejoró, la desigualdad aumentó, la pobreza aumentó, la apertura comercial dejó al país incapaz de producir los alimentos básicos que consume su población y la migración ilegal aumentó a ritmos increíbles.

Hoy el país dispone de divisas generadas por los migrantes en niveles más altos que las actividades exportadoras del agro y no sabe cómo aprovecharlas, es más, comienzan a constituir un problema para un país que protege a las actividades económicas no agrícolas y que necesita un tipo de cambio que frene las importaciones de bienes sustitutos de estas actividades.

Con el aumento de la globalización, los efectos negativos del mercado internacional en coyunturas de crisis, rápidamente se trasladan a Guatemala. En tiempos de crisis, suben los precios de las materias primas por la especulación con los ahorros de la población estadounidense como está ocurriendo en la actualidad derivado de la guerra de Rusia-Ucrania y la recesión en las principales economías del planeta.

En este escenario, la reactivación de la investigación agrícola es necesaria para la producción de los alimentos básicos y para elevar la capacidad productiva y generadora de ingresos de campesinos y agricultores medianos, los cuales han sido tradicionalmente quienes permiten que haya alimentos en las mesas de los hogares del país. El maíz y frijol que consumimos no viene de grandes productores y lo mismo puede decirse de las papas y las hortalizas.

Esta reactivación debe permitir observar de nuevo autos y personal del ICTA en el campo, llevando ensayos, parcelas de prueba, haciendo días de campo en conjunto con el servicio de extensión agrícola nacional y agricultores de las regiones. La reactivación del ICTA requiere que se le rearme de nuevo para proveerle la capacidad investigativa que tuvo por lo menos al principio de su gestión, lo cual requiere fondos, maquinaria y equipo, más investigadores, programas permanentes de educación de postgrado y en especial, salarios dignos.



Referencias

Calderón, S.P. y Ruano, S. (1980). Adopción de semillas mejoradas generados por el ICTA con agricultores colaboradores en la Región I de Guatemala, años 1976 a 1979. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Castillo, L. M. (1982). El sistema tecnológico del ICTA. Ciencia y Tecnología Agropecuaria, Número I (enero-junio): 1-10.

Chinchilla, M. E. y Hildebrand, P. E. (1979). Evaluación de la Aceptabilidad de la Tecnología Generada para el Cultivo de Maíz en Quetzaltenango, 1977-1978. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

García Raymundo, S. (1989). Estudio de Adopción de la Variedad de Frijol Arbustivo ICTA Quinack Ché, Chimaltenango, 1988. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Hidalgo Portillo, I.A. (1987). Estudio preliminar de la importancia de las semillas certificadas en el proceso productivo de los cultivos de maíz, ajonjolí y arroz en cuatro parcelamientos agrarios: Caballo Blanco, Santa Fe, El Reposo y El Rosario. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Reiche, C. E.; Peláez, G., Calderón, S. y Cardona, J. (1979). Evaluación de Aceptabilidad de Tecnología Generada por ICTA en el Cultivo de Maíz para la Subregión VI-3, Chiquimulilla, 1977-1978. Guatemala, Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Reyes Hernández, M. (1982a). Evaluación del Impacto de la Tecnología Generada por el ICTA para el Cultivo de Maíz en el Parcelamiento La Máquina. Una Evaluación de Adopción de Tecnología. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

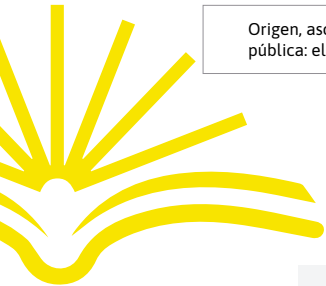
Reyes Hernández, M. (1982b). Evaluación del Impacto de la Tecnología Generada por el ICTA para el Cultivo de Maíz en el Parcelamiento La Blanca. Una Evaluación de Adopción de Tecnología. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Reyes Hernández, M. (1982c). Evaluación de la adopción de semillas ICTA en el Parcelamiento Nueva Concepción. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Reyes Hernández, M. (1985). Factores que Inciden en los Agricultores en la Adopción de Semillas Mejoradas de Ajonjolí: Un Análisis de los Factores Favorables y Limitantes. Tesis de Licenciado en Economía. Guatemala: Universidad de San Carlos.

Reyes Hernández, M. y García Raymundo, S. (1990). La Adopción de la Tecnología Transferida a través del PROGETTAPS para los Cultivos de Maíz, Frijol Arbustivo, Trigo, Papa, y Crucíferas: una Evaluación de los Primeros dos años de Ejecución del Proyecto en Chimaltenango, Guatemala. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Reyes Hernández, M. (1995a). Factores que han contribuido al sostenimiento de la autosuficiencia de maíz en Guatemala, 1975-90: un



análisis econométrico. Publicación Miscelánea No. 29. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Reyes Hernández, M. (1995b). Investigación agrícola, costo de la semilla mejorada y tasa de interés, como instrumentos para el logro de la autosuficiencia alimentaria: el caso del maíz en Guatemala, 1975-90. Publicación Miscelánea No. 30. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Reyes Hernández, M. (2001). La rentabilidad social de la investigación agrícola gubernamental en granos básicos: El caso del ICTA en maíz y arroz en Guatemala, 1973-90. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Ruano Andrade, S.R. (1984). The adoption of ICTA's technology among a sample of farmers of Southeastern Guatemala. Ph.D. Thesis. Ithaca, New York: Cornell University.

Ruano, S. y Fumagalli, A. (1988). Guatemala, Organización y manejo de la investigación en el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA). OFCOR-Case Study No. 2. The Hague, the Netherlands: The International Service for National Agricultural Research. <https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll11/id/87>

Waugh, R.K. (S/f). El caso del ICTA en Guatemala como institución dedicada a la generación y validación de tecnología para pequeños agricultores. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.

Zelaya Azurdia, J.H. (1988). Diagnóstico del uso de variedades del ICTA por productores de arroz del Valle del Polochic de Guatemala, primera aproximación. Guatemala: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.



HORIZONTES

## FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE APRENDIZAJE

### Parte 1

Lizzeth Sánchez

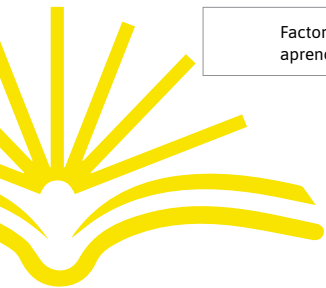
Escuela de Ciencias Psicológicas / USAC



ÍNDICE



REVISTA  
COMPLETA



### Resumen

El aprendizaje es un proceso complejo donde influyen varios factores. Estos factores son internos y externos. El factor interno es fundamentalmente el cerebro, por ello la importancia de su estimulación para un óptimo desarrollo. El factor externo se relaciona con el ambiente donde nace, crece y convive el niño/a; estos ambientes ayudan al desarrollo del niño, a potenciar sus habilidades y destrezas, al desarrollo social/emocional, entre otros. Por lo anterior, este trabajo tiene como objetivo explicar a los docentes cuáles son los factores que intervienen en el proceso de aprendizaje y exponer diversas estrategias que se pueden utilizar para potenciar este proceso. Este trabajo estará dividido en dos partes, la parte uno se enfoca en mostrar un panorama teórico sobre los factores internos y externos que intervienen en el proceso de aprendizaje y la parte dos brinda una serie de estrategias e ideas que los docentes pueden observar e implementar en su aula para propiciar ambientes estimulantes para el proceso de aprendizaje.

### Palabras clave

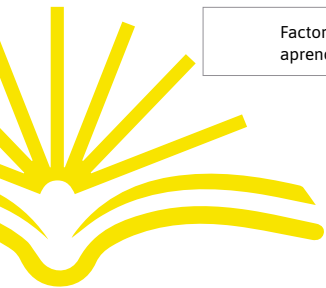
Ambiente, cerebro, desarrollo, emoción, epigenética, estimulación.

### Abstract

Learning is a complex process influenced by several factors. These factors are internal and external. The internal factor is fundamentally the brain, hence the importance of its stimulation for optimal development. The external factor is related to the environment where the child is born, grows and lives; these environments help the child's development, enhance their abilities and skills, social/emotional development, among others. Therefore, this work aims to explain to teachers what are the factors involved in the learning process and expose various strategies that can be used to enhance this process. This work will be divided into two parts, part one focuses on showing a theoretical overview of the internal and external factors involved in the learning process and part two provides a series of strategies and ideas that teachers can observe and implement in your classroom to provide stimulating environments for the learning process.

### Keywords

Ambient, brain, developing, emotion, epigenetics, stimulation.



## Introducción

Hablar de aprendizaje es sumamente complejo, debido a que se involucran diversos factores internos y externos de la persona que aprende, como: los procesos neurológicos, el desarrollo, la estimulación, la socialización, el factor sociodemográfico, entre otros. En neurociencias el aprendizaje se da cuando en el cerebro se transmite información de una neurona a otra por medio de su axón hacia las dendritas y estas hacia otras neuronas, produciendo sinapsis y que provoca cambios a nivel neurológico.

Entre los factores internos se encuentra el cerebro, ya que es el principal órgano de aprendizaje. Algunas de sus funciones básicas para que se dé este proceso son: la percepción, la atención y la memoria. Por esto es de mucha ayuda que los educadores conozcan cómo funciona el cerebro, además de considerar las etapas del desarrollo de cada alumno. Campos (2010) explica la importancia de considerar los aportes de las neurociencias en el ámbito educativo:

- Las instituciones educativas representan un ámbito de enorme influencia en el proceso de desarrollo cerebral, pues los estudiantes pasan durante muchos años y horas al día dentro de ellas.
- Los factores o experiencias a las cuales están expuestos los estudiantes y alumnas en el aula pueden estar armonizados o no con los sistemas naturales de aprendizaje, lo que se va a reflejar directamente en el desarrollo potencial del cerebro.

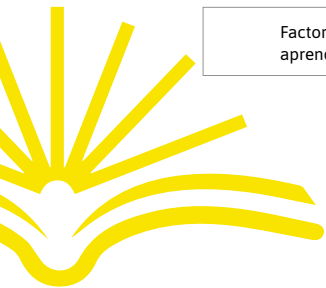
- El maestro es un agente significativo en la confluencia de la teoría y la práctica y por ello, su formación, capacitación y competencia para la innovación facilitarán la unión entre las neurociencias y la educación.

Los factores externos que intervienen en el aprendizaje son estímulos y/o experiencias que repercuten en el cerebro, estos se asocian al contexto donde se desarrolla la persona que aprende. Por ello, Fernández (2017) indica que para relacionar las neurociencias y la educación dentro del aula lo primero que se debe hacer es crear un entorno resonante, libre de amenazas y sólo logrando esto los cerebros de los estudiantes estarán listos para motivarse, aprender y recordar. Es acá donde los dos factores involucrados en el aprendizaje se unen para que este sea apropiado y significativo.

Purves (2008) indica que “la arquitectura elaborada del encéfalo<sup>1</sup> adulto es producto de las instrucciones genéticas, las señales intercelulares y finalmente la interacción del recién nacido con el mundo externo” (p.555). Esto confirma que los factores genético y ambiental son primordiales para el desarrollo óptimo del cerebro, que posteriormente se convertirá en un óptimo aprendizaje.

Reconociendo que cada alumno es diferente, se debe analizar y dar apoyo a cada uno por separado de acuerdo con sus características particulares. Por lo anterior, este trabajo tiene como objetivo explicar a los docentes cuáles son los factores que intervienen en el proceso de aprendizaje y exponer diversas estrategias que se pueden utilizar para potenciar este proceso. Asimismo, hay que aclarar que en ocasiones los procesos de aprendizaje no se dan adecuadamente en los alumnos por algunas deficiencias

1. Hace referencia al cerebro adulto.



y/o dificultades contextuales/ambientales y no necesariamente por dificultades específicas de los alumnos.

## Aprendizaje

El aprendizaje es una experiencia que involucra procesos cerebrales activos en múltiples niveles, incluyendo el inconsciente, y es necesario considerar los resultados como un producto de la fluidez e interacción de dicha experiencia (Ibáñez, 2013).

Para que un aprendizaje pueda ser recordado y manipulado en el momento que la persona lo necesita debe lograrse que sea significativo. Este aprendizaje se produce cuando se es capaz de enlazar el conocimiento nuevo con el ya existente, teniendo como resultado la expansión de sus redes de conocimiento e incrementando su comprensión (Ausubel, citado por Novak, 1998 y Martín y Solé, 2001). El aprendizaje significativo, además, establece relaciones entre conceptos y no solo los recuerda como en el aprendizaje memorístico.

El aprendizaje significativo, a diferencia del memorístico, requiere de mayor esfuerzo, el aprendiz debe elegir y relacionar los conceptos, proposiciones y definiciones con los relevantes ya existentes en su estructura mental (Novak, 1998 y Martín y Solé, 2001). Dentro de las ventajas del aprendizaje significativo se encuentra que la información se retiene durante mucho más tiempo, se da la diferenciación progresiva entre conceptos, lo aprendido se aplica en varias áreas (es aplicable), etc. Para lograr el aprendizaje significativo debe haber significatividad lógica, es decir, que la información que se presenta esté estructurada con cierta coherencia (Novak, 1998 y Martín y Solé 2001).

Al lograr aprendizajes significativos, el aprendiz, con posterioridad al aprendizaje, será capaz de reutilizar la información como complemento de

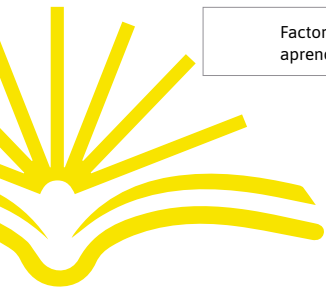
lo nuevo o para realizar sus propias conexiones y significados quizá para toda la vida; tomando en cuenta las condiciones para ello.

Para hacer de un conocimiento una significación cognitiva se debe pasar por una serie de etapas que preparan al aprendiz para el proceso. Estas etapas inician con el equilibrio inicial que se da antes de iniciar el aprendizaje, el alumno tiene sus conocimientos previos almacenados. Luego, con la actividad docente viene el conocimiento nuevo, es aquí donde los alumnos están listos para construir los aprendizajes. Posteriormente, es la etapa del desequilibrio, en esta se trata de que los estudiantes busquen significado al conocimiento nuevo con el conocimiento que ya tienen. Por último, el reequilibrio, cuando ya se le dio significado a lo aprendido, se almacena para utilizarlo en el futuro (Achaerandio, 2003).

Si el proceso de aprendizaje no pasa por sus cuatro etapas (equilibrio inicial, conocimiento nuevo, desequilibrio, reequilibrio) no habrá un aprendizaje significativo.

Por ejemplo:

- Si no hay un equilibrio inicial, el alumno iniciará la clase confundido, lo que provocará que no atienda y por tanto no ancle la nueva información con la que ya posea (en esta etapa es muy importante reconocer qué conocimientos previos tiene y que estén bien cimentados).
- Si el conocimiento nuevo no se explica de acuerdo con las características, ni con los materiales para favorecer al canal de adquisición de los alumnos, se provocará que no logre comprender lo que se le está enseñando y probablemente pierda la atención, porque no es un tema que lo está motivando.
- Si sucede lo anterior, no habrá un momento de desequilibrio en esta parte; el desequilibrio estuvo desde el inicio que el alumno estaba



confundido, luego no estaba atento al conocimiento nuevo; por último, no logra manipular ese nuevo conocimiento con sus esquemas previos, por tanto, no habrá aprendizaje.

- Si no hay aprendizaje no habrá reequilibrio, hasta que se logre establecer un significado a lo que aprendió, para que lo utilice como pre-saber en lo que aprende y este sea el conocimiento previo en lo que aprenderá.

Por todo esto es valioso que el maestro se cerciore que todos los alumnos (cada uno a su manera y tiempo) hayan comprendido el tema que se está impartiendo y que además puedan aplicarlo.

De acuerdo con Achaerandio (2003), dentro de esas etapas se valoran mucho los conocimientos previos que tengan los aprendices, pues se encuentran almacenados en la mente, están organizados en unidades llamadas 'esquemas de conocimiento' y mantienen conexiones entre sí. Dichos esquemas son diferentes a las experiencias, es decir que no son de material experiencial sino simbólico.

Los esquemas permiten almacenar información y facilitan su retención, pero también la modifican para acomodarla; esto es lo que pasa en el reequilibrio, le dan un sentido al conocimiento nuevo, posteriormente se almacena en un lugar específico que modifica los esquemas que ya tenía para utilizarlos en otra oportunidad, cuando se pueda utilizar el conocimiento aprendido, que se convierte en conocimientos previos para el próximo aprendizaje (Achaerandio, 2003).

Para atribuirle sentido a lo que se aprende, Achaerandio (2003) asegura que es necesario que el profesor conozca los conocimientos previos de los alumnos y alumnas sobre el tema que van a estudiar, es importante no únicamente porque son las que utilizarán para aprender, sino porque es de ellos que dependen las relaciones

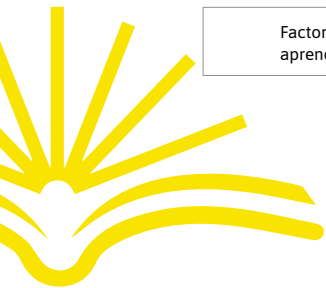
que les es posible establecer para atribuir significado a conocimientos, para elaborar una representación altamente significativa de aprendizaje.

Este significado está determinado por la calidad y coordinación de los esquemas de conocimiento que poseen los alumnos y por su relevancia para establecer vínculos entre esa información y la nueva información presentada. Además, al lograr vincular los conocimientos nuevos con los ya existentes es posible integrarlos a su estructura mental, lo que provocará que sean parte de ella y queden fijados para poder ser recuperados posteriormente. Estos conocimientos previos hacen que se logre llegar a la metacognición, autorregulación cuando sea necesario e independencia en las actividades, porque tendrán las herramientas estratégicas para ello (Achaerandio, 2003).

## Factor interno que interviene en el proceso de aprendizaje: cerebro

El cerebro es el órgano fundamental del aprendizaje, por ello se recomienda que para enseñar se debe conocer su anatomía y fisiología; de este modo se podrá comprender cómo se origina el proceso de aprendizaje y como potenciarlo (Fernández, 2017).

Al hablar de aprendizaje y cerebro se debe hacer énfasis en la sinapsis, ya que el cerebro está interconectado por neuronas especializadas que envían la información por medio de este proceso. Las sinapsis usualmente se forman entre el axón de una neurona y las dendritas, el cuerpo celular, axones o sinapsis establecidas de otras células (Kolb y Fantie, 2009). El énfasis de las sinapsis se debe a que el cerebro se 'comunica' por medio de señales eléctricas, estas señales se realizan en el cerebro cada vez que se hace algo o se aprende algo nuevo. Mientras más sinapsis haya en el cerebro, mayor aprendizaje se está almacenando.



A partir de lo que mencionan Kolb y Fantie (2009) el desarrollo sináptico en humanos se da en cinco fases distintas. Las primeras dos fases se desarrollan en la vida embrionaria temprana y se caracterizan por la generación de baja densidad, se cree que son generadas por la experiencia. En la fase tres, el número de sinapsis crece rápidamente, aproximadamente 40,000 sinapsis por segundo. Esta fase comienza antes del nacimiento y continúa hasta casi 2 años.

La fase cuatro se caracteriza por una gran cantidad inicial en el número de sinapsis, posteriormente se produce una rápida eliminación de sinapsis que continúa en la pubertad. Cabe resaltar que las fases tres y cuatro están influenciadas por las experiencias. Por último, la fase cinco que se caracteriza por otra gran cantidad en el número de sinapsis hasta la mediana edad, seguida del envejecimiento celular.

La fase fundamental para el desarrollo cerebral es la fase tres, que inicia desde el nacimiento hasta los 2 o 3 años, aproximadamente; en esta edad los niños tienen un crecimiento rápido del cerebro y se crean más conexiones sinápticas. Esto quiere decir que los niños de estas edades aprenden muy rápido y son muy curiosos, por ello exploran su mundo (Kolb y Fantie, 2009).

Por otro lado, se debe reconocer que el cerebro es un órgano que tiene jerarquías y áreas especializadas. De acuerdo con el modelo del Cerebro Tri-uno nuestro organismo está regido por tres cerebros distintos, tres capas que evolucionaron en distintas etapas y que al desarrollarse una sobre otra fueron modificándose mutuamente (Fernández, 2017). Estos cerebros, son subdivisiones del cerebro como tal; este modelo explica que estas tres divisiones poseen una forma específica de actuación y que logran un aprendizaje de acuerdo con sus funciones.

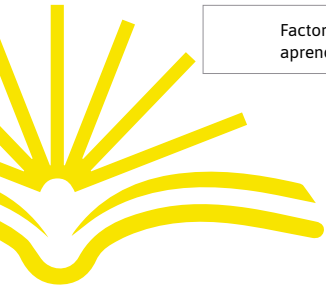
El modelo del cerebro triuno, está constituido por el cerebro reptil o primitivo, el cerebro límbico o emocional y el neocórtex o cerebro racional; son tres cerebros que se complementan en uno (Carvajal, 2018). Además; “los tres cerebros se distinguen tanto por su configuración neuroanatómica como por su funcionalidad, y contienen proporciones muy dispares de sustancias químicas<sup>2</sup> cerebrales” (Sagan, citado por Carvajal 2018, p.15); por ello cada uno aporta elementos significativos para el proceso de aprendizaje.

El cerebro réptil (instintivo) es la parte más primitiva del cerebro, también es llamado cerebro básico, instintivo o reptiliano. Está diseñado para manejar la supervivencia desde un sistema binario: huir o pelear, su función es la de actuar. Tiene un papel muy importante en el control de la vida instintiva. Se encarga de autorregular el organismo, es muy resistente al cambio, nos sitúa en el presente, sin pasado ni memoria, por lo tanto, es incapaz de aprender y de anticipar. El sistema básico o reptiliano controla la respiración, el ritmo cardíaco, la presión sanguínea, equilibrio, coordinación e incluso colabora en la continua expansión-contracción de nuestros músculos (Fernández 2017 y Carvajal 2018).

Por su parte, el sistema límbico (cerebro mamífero o emocional) es intermediario entre los procesos más antiguos del tronco cerebral (cerebro reptiliano) y la nueva función cerebral de los mamíferos (emocional), elaborando respuestas emocionales orales, sexuales y asociadas, que son difíciles de controlar e incluso de traducir en términos verbales discretos.

Son llevadas a cabo por el cerebro olfativo y los ganglios basales, el hipotálamo, amígdala, sistema límbico y ciertas áreas del contexto (Carvajal, 2018). El cerebro de mamífero tiene memoria, por lo tanto, aprende y es el lugar donde

2. Neurotransmisores: dopamina y colinesterasa (Carvajal, 2018).



se generan las emociones básicas (miedo, ira, tristeza y alegría). Es por esto por lo que aquí se registran y producen los aprendizajes emocionales (Fernández, 2014 y 2017).

El Neocórtex (cerebro racional o humano) maneja un proceso racional de entendimiento y de análisis, ampliamente superior al de todos los demás mamíferos, directamente relacionado con los lóbulos prefrontales, los cuales se terminan de desarrollar entre los 25 y 30 años. Los lóbulos prefrontales permiten llevar a cabo procesos cognitivos intelectuales y emocionales superiores. Está conformado por el hemisferio izquierdo y el hemisferio derecho, se convierte

en el foco principal de atención en los desafíos que requieren generación o resolución de problemas, análisis y síntesis de información, del uso del razonamiento analógico, pensamiento crítico, creativo y la inteligencia emocional. Conforman el 85% del cerebro, pero, de los tres cerebros, es el más lento en reaccionar. Sin embargo, es la parte del cerebro que nos diferencia de los otros animales, la que nos hace humanos. (Fernández, 2017).

Para el proceso de aprendizaje hay que tomar en cuenta estos tres cerebros, ya que cada uno tiene una actuación importante, por ejemplo:

**Tabla 1**  
*Reacciones de los estudiantes de acuerdo a cerebro Triuno (Ejemplo)*

| Acciones                                                                                                                                                                                          | Cerebro reptiliano                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Cerebro límbico                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Neocórtex                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Si el niño se siente atacado en clase, rechazado, se le grita constantemente, se le dice solo lo negativo (es desordenado, no sabe resolver problemas, etc.) no se le motiva, se le castiga, etc. | Sus repuestas serán instintivas y rechazará asistir a clases. En general puede tener dos respuestas lucha o huida; si lucha, será desafiante, tirará las cosas, responderá al maestro, estará molesto y lo hará saber. Si su respuesta es de huida, querrá irse de la clase, se distraerá, se verá como ausente de la clase, habrá rechazo. | Su respuesta será tristeza, enojo, incluso miedo y asociará estudiar, maestro, clases, aprender con las emociones que generó y no querrá tener de nuevo estas experiencias. Se da el aprendizaje emocional, el más difícil y duro de reparar, ya que es permanente. Queda guardado en la memoria emocional (hipocampo). | Esta parte del cerebro realiza las funciones más complejas en el proceso de aprendizaje. Si se hacen acciones como las del ejemplo, no se está tomando en cuenta el desarrollo de los niños. Es primordial que se les enseñe y modele acciones de organización y planificación. Con decir a los alumnos que son desordenados, no se resolverá el problema, pues ellos necesitan mucha práctica, modelaje y constancia. |

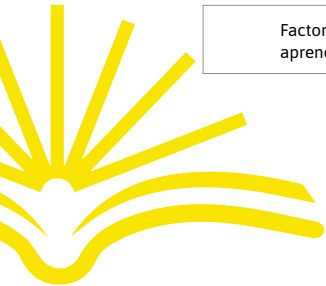
Fuente: elaboración propia.

Carvajal (2018) hace énfasis en que el modelo del Cerebro Triuno concibe al ser humano como un ser constituido por múltiples capacidades interconectadas y complementarias, de allí su carácter integral y holístico que permite explicar el comportamiento del ser humano desde una perspectiva más integrada.

Además de considerar las características del cerebro Triuno, se deben tomar en cuenta los estilos de aprendizaje que son producto de la combinación de diversos aspectos propios de cada persona e influenciados, también, por fac-

tores externos e internos. Ambos se mezclan y se obtienen de características únicas que deben ser estimuladas para obtener aprendizajes óptimos, así mismo utilizarlos como una herramienta para la enseñanza (Fernández, 2017).

Los estilos de aprendizaje hacen referencia a las destrezas que se tienen para adquirir la información: todos los alumnos pueden ser capaces de desarrollar ciertas habilidades con suficiente estimulación, pero cada uno tiene cierta inclinación hacia destrezas específicas y, por tanto, es más fácil que adquiera ese tipo de aprendizaje. Por



esto último se puede motivar a los alumnos realizando diferentes tipos de actividades.

Aunado a lo anterior, se deben tomar en cuenta los canales de representación sensorial, que

son las formas en que se recibe la información que se aprenderá, o el estímulo que percibirá, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 2**  
*Estilos de aprendizaje: canales de representación sensorial*

| Canales de representación sensorial preferidos |                                                                                                                             |                                                                                                                                                        |                                                  |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Canal                                          | Destaca en                                                                                                                  | Componentes centrales                                                                                                                                  | Síntomas neurológicos                            |
| Visual                                         | Es organizado y ordenado, se preocupa por su aspecto, se le ven las emociones en la cara. Se distrae cuando hay movimiento. | Aprende de lo que ve, visualiza. Necesita “ver” los objetos.<br>Se impacienta cuando tiene que escuchar por tiempo prolongado.                         | Corteza visual primaria, lóbulos occipitales.    |
| Auditivo                                       | Tiene facilidad de palabra y buena dicción, habla solo, le gusta la música.<br>Se distrae cuando hay ruido.                 | Aprende de lo que escucha, repite, si se cambia la secuencia se pierde.<br>Le gusta escuchar.                                                          | Lóbulo temporal                                  |
| Kinestésico                                    | Es cariñoso y demostrativo, le gusta tocar todo.<br>Se distrae cuando no se siente involucrado.                             | Aprende de lo que hace y pasa en su cuerpo, imita, necesita sentirse involucrado.<br>Gesticula mucho al hablar, se aburre de explicaciones muy largas. | Corteza motora, lóbulo frontal, lóbulo parietal. |

Fuente: elaboración propia.

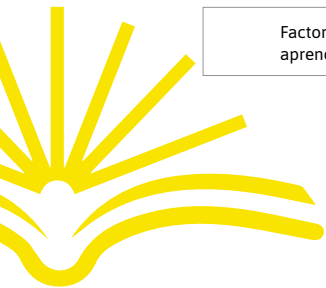
Estos tres canales de recepción sensorial benefician al docente para realizar clases de diversas formas y para que, de ese modo, la información llegue a todos sus alumnos, pues cada alumno tiene un canal más desarrollado o estimulado; esto no quiere decir que no pueda aprender por medio de otro canal.

Estos estilos de aprendizaje o de actuación no son únicos en una persona, es decir que es capaz de utilizar los otros estilos; por ello es fundamental que en clase se le presenten diversas actividades donde los retos sean distintos, tomando en cuenta que no sean muy superiores a sus capacidades, para que se mantenga motivado y no se sienta frustrado.

Para finalizar el factor interno, es necesario considerar la edad y nivel de desarrollo de cada

alumno; esto se puede observar de acuerdo con los períodos sensitivos o sensibles; que se refieren a las etapas en las que los niños realizan acciones intuitivamente, estos corresponden por una parte a la procreación (antes de nacer) y por otra a la formación (después de nacer) (Corominas, 2005).

Antes de aprender una nueva acción primero se presenta un momento de necesidad. Los períodos sensitivos se relacionan con las acciones de adiestrar, instruir y educar. Si los períodos no se cumplen en las edades establecidas posteriormente se dificulta realizarlas; además es probable que no se logren los mismos resultados (Corominas, 2005). Por esto se le debe solicitar al niño que realice solo las actividades que es capaz de hacer, estimulando el nivel de desarrollo posterior para que esté listo a la edad correspondiente.



Todas las acciones integradas en la formación de los niños tienen sus momentos oportunos de desarrollo; estos varían de un niño a otro por un margen muy pequeño, debido a que tienen estrecha relación con la madre, el padre y el medio ambiente para lo cual se debe conocer y estimular las necesidades físicas, afectivas, intelectuales, etc. para lograr un óptimo desarrollo. El ser humano aprende a través del descubrimiento de hechos o sucesos ajenos a él, saber imitar es uno de los instintos guías que primero se manifiesta. Se desarrolla en la primera infancia, al principio en forma mecánica hasta que se convierte en un hábito (Corominas, 2005).

Los principales periodos sensitivos según Corominas (2005) se dan en el lenguaje, orden, percepción sensorial, movimiento e interés por los aspectos sociales. Un ejemplo de cómo funcionan los periodos sensitivos para obtener los aprendizajes es que, para aprender a hablar, se debe primero aprender a escuchar e imitar. Si se escucha mal, la pronunciación estará mal y por lo tanto se escribirá mal.

Pasado el período sensitivo de aprender el lenguaje, si el niño no lo hubiese desarrollado, lo podrá adquirir; sin embargo, se le dificultará un poco y demorará en aprenderlo correctamente.<sup>4</sup> Al fortalecer y desarrollar las habilidades en las etapas indicadas, se logrará que el niño tenga un desempeño idóneo en actividades tanto académicas como recreativas.

## Factor externo que interviene en el proceso de aprendizaje: ambiente

Solari (2011) indica que la estructura y la función del organismo dependen de dos tipos de factores que son los ambientales y los genéticos. Siendo los genéticos los heredados de generación en generación, por lo tanto, los cambios que se producen en un organismo a causa de su entorno son llamados epigenéticos. Lo esencial de los cambios producidos por el ambiente son cuantitativos y generalmente consisten en las reacciones de las que el organismo es capaz frente a los cambios del entorno (Solari, 2011). Esto quiere decir que cada organismo tiene un plan de desarrollo genético (heredable), y que se cumple en la medida y en la forma que el ambiente lo permite.<sup>5</sup>

Los primeros pasos en la construcción del cerebro dependen principalmente de los procesos celulares y moleculares intrínsecos del mismo; no obstante, la actividad neuronal (sinapsis) generada por interacciones con el mundo exterior desde el nacimiento proporciona un mecanismo que influye en la estructura y función del cerebro. Esto influenciado por los periodos críticos<sup>6</sup> (Purves, 2008).

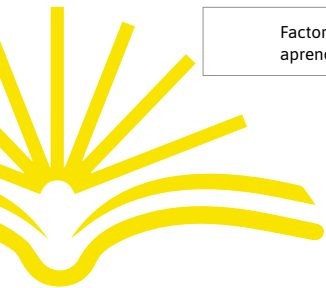
Bick y Nelson (2015) aseveran que el desarrollo del cerebro se da por medio de cuatro principios que son:<sup>7</sup> el principio 1 asegura que el desarrollo del cerebro es un proceso prolongado y continuo. El principio 2 afirma que el cerebro se desarrolla en el contexto de la experiencia: el desarrollo del cerebro tarda décadas y pasa por

4. Cabe aclarar que dependerá de las características específicas de cada niño, del ambiente, del método que utilicen, entre otros aspectos. No es una afirmación para todos.

5. Según Johannsen, citado por Solari (2011) es lo que se define como fenotipo. Las variaciones fenotípicas son resultado de las variaciones genotípicas (heredadas) y las variaciones ambientales.

6. También llamados periodos sensitivos.

7. Se enfatiza en el principio dos, ya que es de interés para este apartado.



una serie de fases. “Las primeras fases del desarrollo cerebral prenatal dependen de factores genéticos, mientras que después del nacimiento el cerebro se desarrolla mediante una interacción constante entre los genes y el entorno” (Bick y Nelson; 2015, p. 10). Esto quiere decir el cerebro se prepara para su vida creando un ‘plan estructural básico’, pero la ejecución real de ese plan depende de lo que el entorno le brinde.

El ambiente ayuda en gran medida al desarrollo cerebral de acuerdo con la experiencia; no obstante, si esa experiencia o los estímulos del contexto son adversos o poco estimulantes será perjudicial para su desarrollo, como ocurre en el caso de estrés extremo o privaciones tempranas. El principio 3 indica que el cerebro se desarrolla de forma jerárquica y el principio 4 que los primeros años de vida constituyen un periodo especialmente sensible en el desarrollo del cerebro

El desarrollo del cerebro (factor interno para el aprendizaje) tiene un vínculo muy estrecho con el ambiente; esto se puede evidenciar en que el hipocampo guarda memorias contextuales y no está totalmente maduro hasta los 2 o 3 años de vida. Por esta razón es común que no se recuerden hechos o situaciones que ocurrieron antes de esa edad, excepto si son sumamente significativos o traumáticos. También la amígdala es un banco de memorias emocionales y está madura desde el nacimiento; por esto, al tener una experiencia emocional muy fuerte en la primera infancia puede desarrollar un trauma o fobia, porque guardó en su memoria un hecho que percibió como muy doloroso, humillante, aversivo o peligroso y por ello posteriormente tratará de atacarlo o evitarlo (Fernández, 2017).

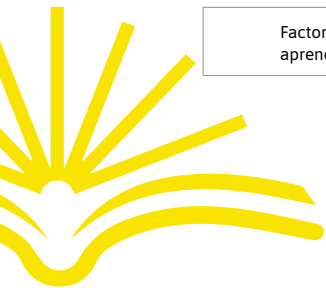
Entre los factores externos se incluyen la relación entre el niño/a y la familia (hermanos, padres, familia extendida) y la relación entre ellos, es decir cómo se relacionan los padres, los padres con los hijos, entre hermanos, etc. Asimismo, tiene una vinculación importante el nivel socioeconómico,

pues de acuerdo a esto será el lugar donde residirá, las oportunidades que se le puedan brindar, las necesidades o carencias que pueda tener o no, las características de la sociedad donde se desenvuelva, la situación económica de la familia específicamente, los lugares donde los padres trabajan que incluye un horario laboral, salario, descanso, etc. que influyen directamente en las relaciones familiares por la cuestión de estrés, cansancio, etc.

En la edad escolar también se relaciona el establecimiento educativo donde estudiará, sus compañeros, la preparación de los docentes, la relación de los padres y la escuela, etc. Dentro del área escolar se debe mencionar también la edad en que empezará a estudiar, pues como en Guatemala aún no es obligatorio el nivel preprimario, algunos padres deciden que sus hijos ingresen a la escuela en el nivel primario, perdiéndose de valiosos aprendizajes que ofrece la preprimaria.

Lo escrito anteriormente muestra lo importante del ambiente y estímulos brindados por él para provocar aprendizaje por medio de experiencias; si los niños tienen un ambiente favorable, libre de amenazas, con vínculos afectivos positivos, estimulación constante en todas sus áreas (física, social, intelectual, etc.), entre otras, estos niños tendrán un óptimo aprendizaje en la enseñanza informal (experiencial) como formal (escuela). No obstante, esto dependerá de cada uno como persona individual que podría tener un conjunto de estos elementos estimulantes, tener solo uno o no contar con ninguno de ellos, si no otros, y aun así darse un buen aprendizaje.

Al observar en el aula un niño que no aprende o que se le dificulta aprender, es crítico encontrar la causa y actuar dentro del aula y con apoyo de la familia, para beneficiar su aprendizaje. Se recomienda siempre indagar en los factores externos y no solo en los internos de niño.



## Conclusiones

El aprendizaje es una experiencia que involucra procesos cerebrales activos en múltiples niveles y depende en gran medida del ambiente en que se desenvuelve el niño. Para que un aprendizaje sea útil para la vida, es necesario que este sea significativo y por ende podrá hacer conexiones con sus aprendizajes previos.

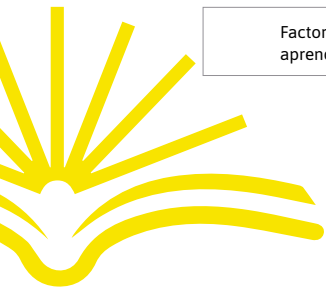
Esta significación se logra cuando en el proceso de aprendizaje el alumno pasa por una serie de etapas que son: equilibrio, nueva información, desequilibrio y reequilibrio.

Los factores internos son fundamentales para lograr un aprendizaje óptimo; sin embargo, no se deben descartar los factores externos que intervienen de manera importante en el desarrollo y en la adquisición de nuevos conocimientos. Por

ello, el ambiente en que se desarrolla un niño desde el nacimiento será fundamental para su crecimiento integral por su estimulación constante debido al contacto en el medio, con personas y con objetos que se convierten en aprendizaje.

Esta rica estimulación será de beneficio para su aprendizaje informal como formal ya que el niño estará listo, en cada etapa o período sensitivo, para recibir la información nueva; por el contrario, si no hay o hay poca estimulación le será más difícil la adquisición de los nuevos conocimientos.

Para finalizar, siempre se debe hacer énfasis en que hay excepciones y que todo dependerá de las características individuales de los niños, los apoyos que se le brinden y la disposición del maestro y la institución educativa para ayudar a los alumnos en el proceso de aprendizaje.



## Referencias

- Achaerandio, L. (2003) *Constructivismo cognitivo y algunas aplicaciones educativas*. Universidad Rafael Landívar y la Provincia Centroamericana de la Compañía de Jesús.
- Bick, J. y Nelson, C. (2015) "Experiencias negativas tempranas: ¿qué hemos aprendido con las últimas investigaciones sobre el cerebro? *Espacio para la infancia*. Julio de 2015.
- Campos, A. (2010) "Neuroeducación: uniendo las neurociencias y la educación en la búsqueda del desarrollo humano". *La educ@ción, revista digital*. Junio de 2010, N. 143.
- Carvajal, R. (2018) "Viabilidad del modelo del cerebro triuno en educación". *Areté Revista Digital*. 4 (8), p. 11 – 35.
- Corominas, F. (2005) *Educación hoy*. España: Ediciones Palabra.
- Estévez, A. García, C. y Junqué C. (1997) "La atención: una compleja función cerebral". *Revista de Neurología*. p. 1989 – 1997.
- Fernández, R. (2014) *CeRebrando las emociones*. Argentina: Editorial Bonum.
- Fernández, R. (2017) *CeRebrando el aprendizaje*. Argentina: Editorial Bonum.
- Heller, M. (1993) *El arte de enseñar con todo el cerebro*. Caracas: Editorial Biósfera.
- Ibáñez, A. (2013) *El cerebro Triuno y el proceso de aprendizaje*. Extraído de: <https://aranzazu5.blogspot.com/2013/02/el-cerebro-triuno-y-el-proceso-de.html>
- Kolb, B. y Fantie, B. (2009) "Development of the Child's Brain and Behavior". *Handbook of Clinical Child Neuropsychology*.
- Martín, E. y Solé, I. (2001) "El aprendizaje significativo y la teoría de la asimilación". En C. Coll, J. Palacios y A. Marchesi (Eds.) *Desarrollo psicológico y educación 2. Psicología de la Educación Escolar*. España: Alianza.
- Moncada, J. y Chacón, Y. (2012) "El efecto de los videojuegos en variables sociales, psicológicas y fisiológicas en niños y adolescentes". *Retos. Nuevas tendencias en Educación Física, Deporte y Recreación*. N° 21, p. 43-49
- Novak, J. (1998) "La construcción de nuevos conocimientos y teoría de la asimilación del aprendizaje de Ausubel". En *Conocimiento y aprendizaje*. España: Alianza.
- Purves, D. (2008) *Neurociencia*. México: Editorial Médica Panamericana.
- Solari, A. (2011) *Genética humana: fundamentos y aplicaciones en medicina*. México: Editorial Médica Panamericana.



# DESAFÍOS, ACIERTOS Y LIMITACIONES EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA COVID-19, EN LAS COMUNIDADES VILLALOBOS, MEZQUITAL Y BÚCARO

Isaura De León del Águila<sup>1</sup>

Escuela de Estudios de Postgrado  
Escuela de Trabajo Social / USAC

1. Licenciada en Pedagogía y Administración Educativa por la USAC, actualmente realiza estudios de Postgrado en la Escuela de Trabajo Social (USAC), maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos para el Desarrollo Social.

INVESTIGACIÓN



ÍNDICE



REVISTA  
COMPLETA

### Resumen

El objetivo general de esta investigación fue identificar los desafíos de la educación pública, en el nivel primaria en tiempos de la pandemia COVID-19. El estudio parte de la problemática causada por el cierre indefinido de las escuelas del sector educativo público. El enfoque de la investigación es cualitativo, se aplicaron distintas técnicas de investigación para comprender las subjetividades de los participantes, docentes y padres de familia de las comunidades de Villalobos, Mezquital y Búcaro, zona 12 del municipio de Villa Nueva. Se identificó que el principal desafío será la deserción escolar, el estancamiento en el proceso educativo causado por las limitaciones existenciales de los recursos tecnológicos, con un déficit marcado en las áreas de Comunicación y Lenguaje, Matemática y el proceso de lectoescritura para los más pequeños. Se considera un reto para los docentes facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje utilizando distintos recursos impresos y digitales; también se encontró que los padres de familia desempeñaron un rol importante en el acompañamiento educativo desde casa y que la pandemia COVID-19 evidenció las desigualdades sociales, pobreza económica, bajo nivel de escolaridad y desempleo de los padres de familia.

### Palabras clave

Desafíos, pandemia, deserción escolar, proceso enseñanza-aprendizaje, desigualdades sociales.

### Abstract

The general objective of this research was to identify the challenges of public education at the primary level in times of the COVID-19 pandemic. The study starts from the problem caused by the indefinite closure of schools in the public education sector. The research approach is qualitative, different research techniques were applied to understand the subjectivities of the participants, teachers and parents of the communities of Villalobos, Mezquital and Búcaro, zone 12 of the municipality of Villa Nueva. It was identified that the main challenge will be school dropout, the stagnation in the educational process caused by the existential limitations of technological resources, with a marked deficit in the areas of Communication and Language, Mathematics and the literacy process for the little ones. It is considered a challenge for teachers to facilitate the teaching-learning process using different printed and digital resources; It was also found that parents played an important role in educational support from home and that the COVID-19 pandemic evidenced social inequalities, economic poverty, low level of schooling and unemployment of parents.

### Keywords

Challenges, pandemic, school dropout, Teaching learning process, social inequalities.

## Introducción

La pandemia causada por la enfermedad del coronavirus (COVID-19) provocó una crisis sin precedentes en los distintos ámbitos de la humanidad. En el sistema educativo nacional la emergencia tuvo como resultado el cierre de las escuelas públicas y el cese de las actividades presenciales en todos los niveles educativos. “A mediados de mayo de 2020 más de 1,200 millones de estudiantes de todos los niveles de enseñanza en todo el mundo, habían dejado de tener clases presenciales y de asistir a la escuela, de ellos más de 160 millones eran estudiantes de América Latina”. (CEPAL-UNESCO, 2020).

El Ministerio de Educación, en prevención a la propagación del Coronavirus, estableció el Acuerdo Ministerial No. 2762-2020 de fecha 29 de septiembre de 2020, para la continuidad de forma segura, con enfoque inclusivo y pertinencia cultural y lingüística; en el marco del Plan Integral para la Prevención, Respuesta y Recuperación ante el COVID-19, manteniéndose vigente la modalidad de educación a distancia, educación vía internet o similares y la estrategia “Aprendo en Casa”. (MINEDUC, 2020)

En esta investigación con enfoque cualitativo, se abordaron las subjetividades de docentes y padres de familia de las comunidades de Villalobos, Mezquitán y Búcaro, en dicho estudio se han evidenciado que las limitaciones de acceso a recurso tecnológico, la baja escolaridad de los padres y madres de familia, los distintos problemas económicos y los entornos familiares en las áreas marginales donde se ubican dichas comunidades, han dejado al descubierto que los principales desafíos de la educación pública, en el sector educativo 01-01-25, son la deserción

escolar, el estancamiento del proceso enseñanza aprendizaje, y un déficit marcado en las áreas de Matemáticas y Comunicación y Lenguaje, así también en el proceso de lectoescritura para los niños de primero y segundo grado.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) planteó que incluso antes de enfrentar la pandemia, la situación social en la región se había deteriorado, debido al aumento de los índices de pobreza y de pobreza extrema, la persistencia de las desigualdades y un creciente descontento social. (CEPAL-UNESCO, 2020)

En cumplimiento de las disposiciones establecidas por el Ministerio de Educación, en los establecimientos educativos de las comunidades de Villalobos, Mezquitán y Búcaro (municipio de Villa Nueva, departamento de Guatemala) para la continuidad de los procesos educativos se implementaron estrategias acordes a la necesidad y recursos de las familias: la entrega educativa en el nivel primaria se está llevando a cabo mediante guías elaboradas por los maestros, clases virtuales utilizando alguna plataforma, videos elaborados por los maestros, videos de YouTube, llamadas telefónicas y el uso de la aplicación de WhatsApp.

De tal manera que los docentes en aras del cumplimiento de sus funciones identificaron que uno de los retos como maestro de escuela pública es facilitar el aprendizaje a los niños y niñas, utilizando recursos impresos o digitales, considerando que cuentan con recursos limitados proporcionados por el Ministerio de Educación y que, al regresar a las escuelas, los niños y niñas estarán en desventaja en su nivel de logro de las competencias alcanzadas, refiriéndose a lo establecido por el Currículo Nacional Base (CNB).

## Fundamentación teórica

“Siendo la educación una acción fundamental para el desarrollo de la humanidad, en este

tiempo de pandemia es necesario pensar la educación, de nuestros tiempos derivado a los altos índices de desigualdad social, los cuales están al descubierto por la pandemia del COVID-19” (Dussel, 2020). En las comunidades rurales y marginales objeto del estudio, las desigualdades serán más evidentes.

Como referente del proceso de investigación se partió de la exploración de algunas teorías que harán un aporte significativo al estudio, en consecuencia: “el constructivismo socio-cultural tiene su origen en los trabajos de Lev S. Vygotsky y postula que el conocimiento se adquiere, según la ley de doble formación” (REDIE, 2011), de tal manera que “el conocimiento de una persona se construye actuando en un entorno estructurado e interactuando con otras personas de forma intencional” (REDIE, 2011). En estos tiempos de pandemia el cierre prolongado de las escuelas ha limitado la interacción de los profesores y estudiantes, aunque ellos de manera sincrónica o asincrónica lleven a cabo el proceso educativo.

“Las relaciones sociales posibilitan la construcción de redes simbólicas, que se construyen de manera intersubjetiva” (REDIE, 2011) pero las relaciones sociales que se desarrollan en las aulas han quedado limitadas por el cierre de las escuelas.

La perspectiva socio-constructivista entiende el aprendizaje como la construcción de significados personal y compartido. “El objetivo es la elaboración de conocimientos que potencien el desarrollo personal y permitan comprender y transformar la realidad, sin olvidar tampoco sus aspectos cognitivos y abogando por una enseñanza contextualizada que saque partido de los avances tecnológicos para la actividad colaborativa y la creación de contenidos, una enseñanza centrada en el alumno y en la que el profesor juega el rol de facilitador” (Valdez, 2012).

Hoy por hoy, la escuela se trasladó a los hogares, donde los estudiantes, padres y madres de

familia, apoyados por las y los docentes, llevan a cabo la construcción de conocimientos, en todos los niveles educativos, y especialmente en el nivel primaria.

“Los entornos de aprendizaje socio constructivista deben constituir un lugar donde los alumnos trabajen juntos, ayudándose unos a otros, usando una variedad de instrumentos y recursos informativos que permitan la búsqueda de los objetivos de aprendizaje y actividades para la solución de problemas” (Valdez, 2012). Pero la modalidad de educación a distancia no favorece el desarrollo de actividades escolares colectivas, especialmente para aquellos niños y niñas que de manera asincrónica desarrollan su proceso educativo. “La ampliación de la infraestructura digital, en un contexto de acceso limitado a dispositivos digitales, el celular resultó un gran aliado” (Dussel, 2020). En las zonas marginales y rurales es evidente que los niños y niñas del nivel primaria no cuentan con dispositivos móviles propios para avanzar en su proceso formativo.

Las desigualdades educativas, sociales y económicas que la pandemia dejó al descubierto, hacen pensar en el replanteamiento e intervención de un proceso educativo de calidad, con equidad y pertinencia cultural para todos y todas. Por otra parte, el cognitivismo indica que la interacción entre estudiantes se basa en el aprendizaje a través de la observación y la imitación mediante modelos.

Este pregonera que las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), son más útiles cuando implican un estilo de comunicación sincrónica más que asincrónica, en la interacción que se lleva a cabo entre el o la docente y sus educandos y entre estos últimos, así pues, un uso intensivo e interactivo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), aumentan el nivel de aprendizaje. (Valdez, 2012).

Sin embargo, en los contextos comunitarios donde se realizó el estudio, el referente de los docentes está supeditado a una educación a distancia, con el uso de algunos materiales impresos, porque el acceso a dispositivos móviles con internet es limitado.

Las teorías educativas confluyen en que el estudiante es el centro de este proceso realizado de manera formal e informal, que el aprendizaje es un intercambio de experiencias propias, compartidas y resueltas en conjunto y el o la docente se convierte en facilitador del proceso. En el año 2020 “no solo hemos vivido tragedias; también ha sido el año en que personas del mundo entero han mostrado todo lo que se puede conseguir cuando la humanidad intenta ser la mejor versión de sí misma, incluso en una situación tan compleja y llena de incertidumbre” (PNUD, 2021).

Sin excepción alguna la educación está dentro de este ámbito; una consecuencia global que trajo consigo la pandemia fue el cierre de las escuelas públicas y colegios privados, con el fin de reducir los contagios masivos del virus. “El número elevado de contagios, propagación y gravedad, son alarmantes que llevó a ser declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020” (OMS, 2020).

La actual pandemia vino a hacer un cambio rotundo en dicha concepción de aprendizaje, relegando este proceso a una construcción individual, y con los recursos mínimos que el educando tenga en casa; si antes de la pandemia ya existían brechas digitales sin resolver, el actual escenario educativo está condicionado al uso de las herramientas tecnológicas para recibir clases en línea.

No es posible identificar los desafíos de la educación, las limitantes y fortalezas del proceso

formativo de los estudiantes en este tiempo de pandemia, sin conocer en qué consiste la educación, por tal razón las definiciones siguientes:

“La educación busca la perfección y la seguridad del ser humano, es una forma de ser libre”. (Anibal, 2007). Dicho en otras palabras, la educación es un medio para liberar al ser humano, mediante el intercambio de saberes, buscando asegurarle la libertad de acción, opinión y respuesta ante los distintos escenarios de la vida.

La educación se presenta, pues, “como un conjunto sistemático de conocimientos que se proyectan en la intervención pedagógica, de modo que saber científico y saber tecnológico son formas de saber que se integran en la teoría de la educación de forma inseparable” (Valdez, 2012).

En Guatemala el Estado ha establecido el derecho a la educación. El Artículo 71 de la Constitución Política de la República de Guatemala, literalmente dice: “se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna” (Asamblea Nacional Constituyente, 1985). Mientras que el Artículo 72 establece que “La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y la cultura nacional y universal”.

## Metodología

Tomando como punto de partida el objetivo general de la investigación, “Identificar los desafíos de la educación pública, en el nivel primaria en tiempo de la pandemia COVID-19, de las comunidades Villalobos, Mezquital y Búcaro zona 12 del municipio de Villa Nueva”, es procedente señalar que el método de investigación cualitativa, de carácter interpretativo y exploratorio, es considerado adecuado al tipo de análisis que

se busca realizar. Se consideró conveniente implementar el enfoque fenomenológico, por estar incluido dentro de las ciencias humanísticas el tema de la educación pública nacional en el nivel primaria.

Básicamente se hallaron dos enfoques a la fenomenología: “fenomenología hermenéutica y fenomenología empírica, trascendental o psicológica” (Hernández Sampieri, 2014). Para este escenario de estudio se eligió la fenomenología hermenéutica, la cual se concentra en la interpretación de la experiencia humana y los textos de vida. “El enfoque fenomenológico tiene como principal propósito explorar, describir y comprender las experiencias de las personas con respecto a un fenómeno y descubrir los elementos en común de tales vivencias” (Hernández Sampieri, 2014).

La investigación se llevó a cabo en tres establecimientos educativos públicos del nivel primaria, ubicados en la zona 12 del municipio de Villa Nueva, departamento de Guatemala, la misma estuvo dirigida a diecisiete docentes que laboran en escuelas públicas, correspondiente al 100% de la población seleccionada para el análisis; por la naturaleza del estudio, no se pretende generalizar los resultados obtenidos.

La técnica utilizada para recabar información con los y las docentes fue de entrevistas semiestructuradas, formuladas con quince preguntas, buscando profundizar en las perspectivas de la realidad de la educación pública, sus desafíos, aciertos y limitaciones del proceso enseñanza-aprendizaje, en las condiciones del cierre indefinido de las escuelas públicas, generado por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

## I. Desafíos de la educación pública en tiempos de pandemia

“El cierre de los centros educativos es incierto, una interrupción prolongada del proceso edu-

cativo puede tener serias consecuencias; los estudiantes corren el riesgo de retrasar mucho su aprendizaje y aquellos que ya eran vulnerables tal vez nunca vuelvan a la escuela” (CEPAL-UNESCO, 2020), el estudiante al estar en casa realizando sus actividades escolares corre el riesgo de no fijar el aprendizaje de aquellos temas o contenidos presentados por él o la docente.

En el ámbito educativo público atender a la niñez en edad escolar en este tiempo de pandemia muestran desafíos impactantes en el desarrollo del proceso, identificado como el principal de ellos la deserción escolar, especialmente en las comunidades objeto de estudio, Villalobos, Mezquitil y Búcaro. Los docentes entrevistados indican: “la deserción escolar puede ser una consecuencia, porque hay niños y niñas que se están dedicando a trabajar, los papás no los quieren dejar estudiar” (entrevista EN4SN-F, Docente, 2021).

La modalidad a distancia en la que se desarrolla el proceso educativo puede ser otro desafío: “se está dando mucho la deserción escolar por lo mismo que los niños y niñas no están viniendo a la escuela, tenemos que tratar de combatir la deserción, para que tengamos un poquito más de estudiantes activos” (entrevista EN5SN-M, docente de la comunidad del Mezquitil, 2021).

Por tanto, en los tres universos de estudio sobresale la deserción escolar, como una variante que afectará la educación pública, causada por el cierre de las escuelas públicas como una medida para minimizar el contagio del virus COVID-19.

Así mismo existe un referente de estancamiento en el proceso educativo, causado por las limitaciones existenciales de los recursos tecnológicos y didácticos para los niños y niñas; desde el punto de vista de las y los docentes: “el déficit marcado en las áreas de Matemáticas y Comunicación y Lenguaje, considerado como las áreas más importantes para el proceso educativo”

(entrevista EN5BU-F, 2021), y "la falta de conocimiento en la lectura comunicación y lenguaje, matemática comprensión lectora, porque no, es lo mismo estar de manera presencial dando el acompañamiento que necesita cada niño" (mencionado en las entrevistas, EN5BU-F, 2021; EN1LV-F.

Asociado al estancamiento en el proceso educativo, resulta conveniente citar la deficiencia en el proceso de lectura y escritura. Para los entrevistados, estando en la escuela dicho proceso se refuerza de manera diaria y continua, pero en casa los niños y niñas no reciben el mismo tipo de acompañamiento:

hay bastante deficiencia en los niños y niñas; sí viniendo a la escuela había deficiencia, el maestro era prácticamente el acompañante diario del estudiante, porque no traía útiles escolares, no traía material, ni siquiera una taza de atol en el estómago, ahora que no hay escuelas abiertas están súper abandonados los niños y niñas, y considero que una de las deficiencias que se van a marcar es en la escritura y lectura (docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN3BU-F, 2021).

Existe preocupación por parte de los docentes, en el déficit que evidencian los niños y niñas durante este tiempo:

Hay un déficit en la educación, el primero o el más relevante podríamos decir que los estudiantes no están alcanzando las competencias que establece el currículo nacional base, los niños y niñas no están logrando el nivel académico que teníamos cuando trabajamos de manera presencial; prácticamente ellos y ellas llevan competencias de uno e inclusive hasta dos grados inferiores al grado que cursan, no tienen el nivel académico adecuado al grado que están cursando, por lo mismo que la educación a distancia no ha logrado alcanzar las competencias establecidas (docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN4BU-F, 2021).

Los docentes entrevistados, basados en su desempeño, han identificado que existe un bajo rendimiento en los niños y niñas del nivel primaria. Una de las causas es el cambio de la modalidad educativa; de un proceso educativo presencial rotundamente se trasladó a la modalidad a distancia. Las necesidades educativas de los niños y niñas en modalidad a distancia no favorecen su aprendizaje; aunado a ello, el cierre prolongado de escuelas públicas como consecuencia ocasionará desinterés de los niños y niñas para seguir estudiando. Dicho de otra manera, como

un retroceso para la educación, ahora que los niños se alejaron de la escuela está costando un poquito más el aprendizaje, porque la mayoría de ellos y ellas no tienen el apoyo de sus papás, por diferentes situaciones y definitivamente aunque los padres y madres quisieran ayudar no tienen la escolaridad necesaria (docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN4BU-F, 2021).

Otro de los temas que sobresalen en este escenario son los problemas emocionales que han sufrido los estudiantes del nivel primaria, causados por el aislamiento y el encierro que viven en casa, donde actualmente realizan su proceso educativo; desde la práctica una docente se refiere al tema: "a nivel de educación muchos niños y niñas dejaron de estudiar, hubo deserción, y emocionalmente empezaron a padecer problemas de depresión y el aprendizaje está muy bajo" (docente de la comunidad de Mezquital, entrevista EN1SN-F, 2021).

Respecto de los problemas emocionales, referidos por diez de los docentes participantes de las tres comunidades, hay concordancia en la necesidad de profundizar el tema ya que estos problemas están asociados a: estrés, depresión, cambios en la conducta, frustración, desesperación, crisis nerviosa, situaciones afectivas, por la falta del contacto físico y la interrelación con sus compañeros y docentes; aumentaron los problemas emocionales en este tiempo (resu-

men de lo dicho por docentes de la comunidad de Villalobos, Mezquital y Búcaro, entrevistas EN1SN-F, 2021; EN2SN-F, 2021; EN6BU-F, 2021; EN5LV-F, 2021 y EN2LV-F, 2021).

Existen similitudes en las tres comunidades; las y los docentes citaron como principal desafío la deserción escolar del nivel primaria, como consecuencia de los problemas económicos de las familias, las limitaciones en los recursos tecnológicos, y el cierre prolongado de las escuelas, ya que la modalidad a distancia no favorece el proceso enseñanza aprendizaje, ni el logro de las competencias establecidas en el CNB.

Se debe fortalecer en los niños y niñas la convivencia y la integración al momento de regresar a la escuela, para "que los niños vuelvan a tener esa confianza, en el sistema educativo, hay mucho miedo en ellos y ellas, además de problemas de autoestima" (docente de la comunidad de Mezquital, entrevista EN2SN-F, 2021).

Sintetizando, los desafíos de la educación pública de manera general están asociados a las limitaciones existenciales de recursos tecnológicos, económicos y didácticos, la deserción escolar, el bajo rendimiento y el retroceso educativo; esto requerirá la mayor inversión del Estado para subsanar las desigualdades educativas en este tiempo de pandemia.

## II. Estrategias metodológicas utilizadas por las y los docentes

En un contexto inédito con el compromiso para pensar las formas de tramitar el acontecimiento, siendo la educación una acción fundamental para el desarrollo de la humanidad, en este tiempo de pandemia es necesario pensar la educación, las nuevas relaciones y vínculos con lo social que se están tejiendo en este contexto de emergencia, además de tener claro cómo tematizar y problematizar las realidades de las escuelas por venir (Dussel, 2020).

Los entornos de aprendizaje socio constructivista deben constituir un lugar donde los estudiantes trabajen juntos, ayudándose unos a otros, usando una variedad de instrumentos y recursos informativos que permitan la búsqueda de los objetivos de aprendizaje y actividades para la solución de problemas (Valdez, 2012). El escenario educativo en la actualidad no favorece a los niños y niñas del nivel primaria, porque estos se encuentran en casa, realizando sus actividades escolares, muchas veces sin el acompañamiento de un adulto.

Es importante identificar las estrategias metodológicas implementadas por las y los docentes de escuelas públicas de las comunidades Villalobos, Mezquital y Búcaro, como un referente y una alternativa para el cumplimiento del proceso educativo, en el nivel primaria en tiempos de pandemia COVID-19.

Considerando que para facilitar el aprendizaje a los niños y niñas ha sido necesario utilizar aquellas plataformas que son accesibles para desarrollar el aprendizaje en el nivel primaria, dichas plataformas son referidas de la siguiente manera: uso del WhatsApp, video llamadas por WhatsApp, Plataforma Zoom y Google meet, mensaje de texto, y las herramientas propias del docente, elaboración del cronograma, guías de aprendizaje y hojas de trabajo.

La continuidad del proceso educativo para el ciclo escolar 2021, establecido por el Ministerio de Educación, con internet o sin este, hizo que las y los docentes se apegaran a las necesidades del contexto comunitario donde laboran, según la experiencia compartida en las entrevistas. En una de ellas se refieren que

Las guías educativas, hojas de trabajo, llamadas telefónicas, la plataforma de WhatsApp, un mensajito de texto y en ocasiones con visitas domiciliarias para ver cómo están los niños, qué tal siguen si está alguno enfermo y entregar los víveres del programa de alimentos del

Ministerio de Educación, podemos apoyarlos en las clases por Zoom, ya que ellos necesitan que alguien los esté motivando, para que no se desanimen en casa por el encierro que se está viviendo por la pandemia (Docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN5BU-F, 2021).

El aprendizaje significativo mediante el uso de la tecnología, forma parte de las estrategias metodológicas implementadas en este tiempo, sobresaliendo el aprendizaje mediante el juego, el cual motiva al niño y niña, sin que este a su vez se dé cuenta que está aprendiendo nuevos temas o contenidos. "El recurso tecnológico considero, que en estos tiempos, es la base fundamental para poder desarrollar el aprendizaje significativo en los estudiantes y darles la oportunidad que ellos se preparen y reciban una educación de calidad" (docente de la comunidad del Mezquital, entrevista EN4SN-F, Docente, 2021).

La motivación y el uso de técnicas para aprender con juegos, es parte de las estrategias metodológicas que se están utilizando, con el propósito de mantener a los estudiantes interesados en el proceso educativo.

En este escenario inédito para la educación pública, sobresale en todo momento el compromiso docente, innovando estrategias, a pesar de la situación hay muchas actividades que se pueden realizar de forma virtual, he tenido la experiencia. En este tiempo, no todo ha sido malo han surgido cosas muy buenas dónde pude investigar, cómo se realizaban ciertos programas para buscar actividades y apoyar a los estudiantes ha funcionado porque el grupo es de 40 estudiantes; a veces uno es el que se va quedando atrás, pero no está perdido, la mayor parte está bien (docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN2BU-F, 2021).

El entrevistado refirma que el desarrollo y aplicación de las estrategias metodológicas depen-

derá del compromiso docente, en su desempeño diario.

Generalmente, el proceso educativo se está desarrollando y su fin primordial es facilitar el aprendizaje a los niños y niñas, "entregar guía de trabajo, orientar por llamadas, mensajes de WhatsApp, cuando los padres y madres de familia no tienen redes se hacen llamadas telefónicas" (docente de la comunidad del Mezquital, entrevista EN2SN-F, 2021)

Las estrategias metodológicas dependerán del interés e innovación del docente, si bien es cierto que aun los mismos docentes al momento que la pandemia se estableció en el país no contaban con herramientas tecnológicas, ni con el dominio de las distintas plataformas digitales para propiciar el aprendizaje, todo ha sido un proceso que ha ido marcando la vida tanto de los estudiantes, padres y madres de familia, así como de los y las docentes.

### III. Limitaciones de la educación en línea durante la pandemia

La educación para muchas personas que habitan en zonas marginales y rurales, ha sido desatendida por parte de las autoridades. Sin embargo, existen distintos factores que influyen de manera negativa como el limitado acceso a equipos tecnológicos y al uso de internet, lo que impide que miles de niñas, niños y adolescentes puedan continuar con sus estudios (Murillo, 2020).

Los niños y niñas de primaria requieren el acompañamiento de los padres y madres para poder trabajar en línea y apropiarse de las herramientas que les permitan desarrollar actividades previstas para cada grado escolar, siendo "imposible aseverar que todos los padres y madres se encuentran en condiciones intelectuales y psíquico-afectivas para manejar los contenidos de los programas y las tecnologías puestas en marcha para los diferentes grados" (Murillo, 2020). En similar situación se encuentran los niños y ni-

ñas, padres y madres de familia, así como los y las docentes de las comunidades de Villalobos, Mezquital y Búcaro, considerando que los padres y madres no poseen un nivel de escolaridad adecuado para trabajar con sus hijos e hijas en casa, además de no tener el acceso a los recursos tecnológicos para satisfacer la demanda educativa.

En otros contextos de estudio, la pandemia COVID-19 evidenció aún más la desigualdad; en el caso chileno “un país altamente segregado socialmente y muy centralizado en lo político y administrativo, la crisis sanitaria demostró una vez más las inequidades que la sociedad venía evidenciando” (Reyes, 2020). Similar situación sucede en Guatemala.

“La pobreza histórica, en las que las generaciones de familiares que les precedieron no pudieron salir del círculo de la pobreza y la marginalidad” (Reyes, 2020) hace necesaria una revisión, en la investigación, para que en las políticas educativas en el país se incluyan todos los contextos sociales, económicos y se amplíen proyectos educativos que mejoren la calidad de vida de los estudiantes con mayor necesidad.

“La pandemia podrá significar nuevas desventajas para la educación de niños, niñas y jóvenes de los sectores socioeconómicos bajos, medios bajos y medios, profundizando la desigualdad en educación al acceder con mayores limitaciones a la educación virtual” (Reyes, 2020). Dicho de otra manera, según el estudio realizado en las comunidades del sector educativo 01-01-25, los problemas socioeconómicos fuertemente acentuados en las familias, limitarán el aprendizaje de forma virtual.

Las principales limitaciones de la educación en línea, están asociadas a la falta de internet; una de las docentes expresa: “el problema es que no todos los niños cuentan con acceso a la tecnología”. (docente de la comunidad del Búcaro,

entrevista EN4BU-F, 2021), aparte de que es un servicio pagado el tener acceso al internet, en consecuencia, siendo un servicio pagado no todos los estudiantes tendrían acceso a trabajar en plataforma

Estas limitantes hacen que los estudiantes no realicen un proceso sincrónico en la educación, como lo expresa una docente: “

Al no tener acceso a la tecnología el estudiante pierde la secuencia del trabajo que está realizando él o la docente con el grupo de estudiantes; otros han tenido que recurrir a lo que tengan a su alcance para poder trabajar las actividades, aparte de que los problemas económicos que enfrentan como familia les dificulta el tener acceso al internet en ese caso; muchos de ellos trabajan con lo que conocen y con lo que saben por falta de acceso al internet o no pueden conectarse a las clases programadas de manera virtual, entonces pierden la secuencia, no reciben las actividades completas y se atrasan en algunos casos (docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN4BU-F, 2021).

La educación en línea se desarrolla mediante el uso de algún recurso tecnológico, sea computadora o celular; no tener acceso a dispositivo móvil, especialmente el niño o niña del nivel primaria, “afecta en gran manera porque no todos cuentan con los dispositivos individuales para poder trabajar, algunas familias cuentan con un solo teléfono y tienen varios hijos que reciben clases en línea, entonces trabaja un hijo y el otro debe esperar el turno para utilizar el teléfono” (docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN1BU-F, 2021).

Las limitaciones tecnológicas en dichas comunidades, ha llevado al maestro de escuela pública a buscar la forma de hacer visitas domiciliarias y hacer entregas personales de las actividades

educativas, aunque ello pone en riesgo a los y las docentes por los entornos de violencia que se desarrollan con frecuencia en las comunidades. En relación con la modalidad de educación que se imparte, cabe mencionar la experiencia de una docente: "no todos tienen acceso a un teléfono, entonces hemos buscado también la manera de llevarles directamente las tareas a los niños y niñas a su casa" (docente de la comunidad del Búcaro, entrevista EN1BU-F, 2021).

En la comunidad de Mezquital, muchos niños y niñas son afectados por las desigualdades para aprender, "los niños quieren tener recurso tecnológico, ellos y ellas tienen el interés, la voluntad y energía para aprender, [pero] al no tener el recurso se sienten tristes y se frustran, esto es lamentable porque los padres y madres son de escasos recursos económicos" (docente de la comunidad del Mezquital, entrevista EN4SN-F 2021).

Es decir, los niños y niñas tienen esta dificultad para realizar y comprender los aprendizajes de los diferentes contenidos de las materias, que les corresponde según el grado que están cursando. La desigualdad social, es considerada una causa de las limitaciones de la educación en línea, "ahora con la pandemia se remarca la pobreza, las madres de familia no tienen un teléfono celular inteligente, esto afecta a los niños y niñas en su formación diaria" (docente de la comunidad de Mezquital, entrevista EN2SN-F, 2021). Todo ello está asociado con la dificultad para facilitar el aprendizaje, teniendo repercusión en el aspecto cognoscitivo, el desarrollo de habilidades y el desarrollo psicomotriz.

Existe "desigualdad académica entre las personas con mayores ingresos frente a aquellas con economías bajas, se deben apoyar las políticas destinadas a proporcionar servicio de acceso al entorno digital a los estudiantes más desfavorecidos" (Corral, 2020). El proceso educativo totalmente ha sido relegado a la virtualidad y

modalidad a distancia; no existe esa conexión e interacción entre pares, no es lo mismo estar frente a una pantalla, y peor aún fuera de ella, en el caso de los estudiantes del nivel primaria que no disponen de dispositivos móviles propios para desarrollar el proceso educativo.

Generalmente, dichas limitaciones en el aprendizaje tienen mayor impacto para las comunidades, siendo uno de los factores determinantes la falta de acceso a la tecnología, convirtiéndose en parte de las limitaciones para implementar las medidas establecidas por el Ministerio de Educación y un reto para él o la docente llevar la educación a los niños y niñas. Así es referido por los y las docentes que participaron en el estudio. "Las medidas del Ministerio de Educación son adecuadas, lo que hace falta es contar con el recurso tecnológico principalmente en las escuelas públicas" (docente de la comunidad de Mezquital, entrevista EN2SN-F, 2021).

## Conclusiones y reflexiones finales

Esta investigación ha permitido analizar y determinar que, en las comunidades de Villalobos, Mezquital y Búcaro, existen algunas similitudes en la forma de facilitar el proceso enseñanza-aprendizaje, de tal manera que los materiales impresos y el uso de herramientas tecnológicas, han contribuido a la continuidad de las actividades escolares en el nivel primaria. En este contexto comunitario los y las docentes deben ser muy creativos e innovar para mantener interesados a los estudiantes en su formación académica.

La pandemia causada por el COVID-19, ha generado distintos retos a los y las docentes de escuelas públicas; uno de ellos ha sido aprender a usar las herramientas tecnológicas, para no perder el vínculo docente-alumno, considerado para algunos docentes como un reto difícil de alcanzar; inclusive, las nuevas desigualdades ponen en primer plano la necesidad de formar a los docentes en el aprovechamiento pedagógico

de las tecnologías digitales, el uso adecuado de las plataformas, de los programas y los recursos y dotar a las escuelas públicas de herramientas tecnológicas con acceso a internet.

Los tres universos de estudio identificaron que el maestro o maestra de escuela pública han tenido distintas limitaciones para desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje en el nivel primaria; la llegada de la pandemia dejó paralizado el sistema educativo en los meses de abril, mayo y junio, luego se retomó de manera paulatina, utilizando algunos materiales elaborados por los docentes y otros materiales impresos, entregados por el Ministerio de Educación.

La educación pública en el nivel primaria no había experimentado ninguna crisis de tal magnitud; los maestros y maestras no estaban preparados con herramientas tecnológicas, algunos se vieron en la necesidad de comprar equipo de cómputo o solicitar un crédito para dotarse de equipo, así como pagar la instalación del servicio de internet en casa.

Aunado a ello, los padres y madres de familia no cuentan con el acceso a recursos tecnológicos, por razones económicas; esta limitación no favorece el proceso de enseñanza-aprendizaje, estando en desventaja con sus pares que si han podido acceder a recursos tecnológicos; se puede deducir que no es posible un proceso efectivo de aprendizaje, y que la entrega de contenidos programáticos en un entorno virtual no se logra con equidad de oportunidades para todos los niños y niñas.

Entre los principales desafíos de la educación pública, sobresalen: la deserción escolar, el déficit marcado en las áreas de Matemáticas y Comunicación y Lenguaje, el proceso de lectoescritura para los niños de primero y segundo grado. Basados en su experiencia, los y las docentes

identificaron, que existe un bajo rendimiento en los niños y niñas del nivel primaria: una de las causas es el cambio de la modalidad educativa, de un proceso educativo presencial drásticamente se trasladó a una modalidad a distancia; las necesidades educativas de los niños y niñas, en dicha modalidad, no favorecen su aprendizaje.

## Recomendaciones

Se recomienda a las autoridades educativas, de las escuelas públicas de las comunidades de Villalobos, Mezquital y Búcaro elaborar un proyecto de capacitación docente, que incluya manejo de herramientas tecnológicas, charlas motivacionales acerca de los retos y oportunidades durante la pandemia, unificar actividades escolares que permitan la socialización entre docentes de los distintos establecimientos, para aumentar su portafolio de buenas prácticas en este tiempo de pandemia.

Sensibilizar a padres y madres de familia, mediante un plan de capacitación que incluya tres ejes importantes: responsabilidad paterna, resiliencia durante la pandemia, importancia del uso de herramientas virtuales; el plan debe ser implementado con la aprobación y apoyo de las autoridades educativas.

A la Dirección Departamental de Educación Guatemala Sur, realizar gestiones interinstitucionales para dotar de recursos tecnológicos a los niños y niñas del nivel primaria de las escuelas participantes en el estudio.

Al Ministerio de Educación establecer alianzas estratégicas interinstitucionales, para crear un programa de reinserción para niños y niñas que desertaron del sistema educativo escolar durante la pandemia COVID-19, especialmente en las comunidades participantes en el estudio.

## Referencias

Anibal, L. (2007) "¿Qué es la educación?" *Redaly.org*, 11(39), pp 595-604.

Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Botelho Josgrilberg, F. (2008) "La fenomenología de Maurice Merleau-Ponty". *Signo y Pensamiento*, XXVII(52), pp.68-83.

CEPAL-UNESCO (2020) *Recomendaciones para la oficina de país para apoyar a las comunidades mas vulnerables en el aprendizaje continuo durante Covid -19 en Guatemala*. Guatemala: UNICEF.

Corral, D. (2020) "La educacion al descubierto tras la pandemia del Covid-19, carencias y retos". *Revista digital de Comunicacion, Ideas, Reflexiones y Propuestas*, Vol. 1.

Dussel, I; Ferrante, P. y Pulfer, D. (2020) *Pensar la educacion en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera*. Buenos Aires: UNIPE Editorial Universitaria.

Hernández Sampieri, R. (2014) *Metodología de la Investigacion*. Mexico: McGrawHill Education.

Murillo, K. B. (2020) "Impacto en la educación primaria tras la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia". *International Journal of New Education*, 6, 176. doi:10.24310/IJNE3.2.2020.111187

OMS (11 de marzo de 2020) *Alocución de apertura del Director General de OMS*. <https://www.who.int/es/about/policies/copyright>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021) *Informe anual 2020*. Nueva York: PNUD.

REDIE (2011) "El constructivismo hoy, enfoques constructivistas en educación". *Revista Electronica de Investigación Educativa*, 1-27.

Reyes, C. Q. (2020) "Pandemia Covid-19 e inequidad territorial; el agravamiento de las desigualdades educativas en Chile". *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 2.

Valdez, A. F. (2012) *Teorias educativas y su relación con las tecnologias de la información y la comunicación*. México: ANFECA.



Foto: gestion.pe

# 1994-2022: LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS Y EL «SÍNDROME DE LA SUPERPOTENCIA FRUSTRADA»<sup>1</sup>

Juan Gabriel Tokatlian<sup>2</sup>

1. Publicado originalmente en la edición digital correspondiente a junio de 2022 de la revista Nueva Sociedad. Puede leerse en <https://nuso.org/articulo/cumbrede-lasamericas-estadosunidos/>

2. Es sociólogo, con un Ph.D. en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington, DC (Estados Unidos). Vicerrector y profesor plenario del departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Di Tella (Argentina) y ex-director del mismo departamento (2012-2016). Fue profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá) y cofundador y director del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia, 1982-1998). Es especialista en política exterior, narcotráfico, terrorismo y crimen organizado.



ÍNDICE



REVISTA  
COMPLETA

ENTORNO



La deslucida cita en Los Ángeles, en medio de dudas sobre la participación de varios mandatarios y la exclusión unilateral de países, coincide con elementos coyunturales y cambios de más largo plazo en el escenario regional y global. Ni en América Latina ni en Estados Unidos la casa parece estar en orden.

La IX Cumbre de las Américas (que tiene lugar en Los Ángeles entre el 6 y el 10 de junio) comenzó con dudas sobre la participación de varios jefes de Estado, ausencias significativas y exclusiones. Junto con la coyuntura, hay razones más profundas del clima de apatía que prima en el cóncave. Una comparación entre las dos Cumbres de las Américas que tuvieron como anfitrión a Estados Unidos puede darnos una mejor idea de cuánto cambiaron el mundo, Washington y América Latina.

La I Cumbre de las Américas de 1994, realizada en Miami durante la administración de Bill Clinton, tuvo un encuadre singular. Estados Unidos en particular y Occidente en general eran los triunfadores de la Guerra Fría. Washington era el primus inter pares y tenía una notable oportunidad de moldear lo que para entonces -y a falta de mejor nombre- se llamó la Posguerra Fría. La Unión Soviética había sufrido una implosión y Rusia era una potencia menguante que disponía de un enorme arsenal nuclear pero que tenía una base material descalabrada y una proyección de poder muy menguada. China era, en esos años, un país ascendente, pero aún no se había constituido en una gran potencia regional ni en una superpotencia de alcance global. Y Europa optaba por ampliar la Unión Europea en lugar de profundizar su experiencia unificadora.

América Latina dejaba atrás los golpes de Estado y se afianzaba la transición democrática de modo gradual pero promisorio. El mundo pregonaba los «dividendos de la paz» una vez termi-

nada la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, Washington parecía depositar alguna atención en América Latina y la región compartía una cierta homogeneidad con gobiernos más inclinados a procurar relaciones estrechas con la Casa Blanca. Se puede decir -por supuesto, con algo de exageración- que había una relativa comunidad de intereses y valores en el sistema interamericano.

Aquella primera cita continental hay que localizarla, además, en la *grand strategy* de Washington en ese contexto histórico. La gran estrategia, denominada «Compromiso más Ampliación» (*Engagement plus Enlargement*), consistía en que Estados Unidos no se replegaría como lo había hecho después de la Primera Guerra Mundial y que tenía la voluntad, la capacidad y la oportunidad de reconfigurar de modo decisivo el sistema internacional (el componente de *engagement*), al tiempo que procuraría propagar la economía de mercado y el pluralismo político (el componente de *enlargement*).

Respecto a este último componente, la política de Estados Unidos se sirvió del Consenso de Washington de 1989 para dar impulso a las políticas de liberalización y desregulación económica, por un lado, y de reducción del Estado, por el otro. En ese marco, un eje central era el comercio, tema que se convirtió en el foco principal de la I Cumbre de las Américas con la aspiración de alcanzar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para 2005.

Camino al cóncave en Miami, Estados Unidos desplegó un conjunto de consultas previas, así como reuniones preparatorias. América Latina, entonces a través del llamado Grupo de Río (compuesto por la sumatoria del Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora, la Comunidad del Caribe [Caricom] y el Sistema de la Integración Centroamericana [SICA]), realizó encuentros de cara a la cumbre con el fin de hacer aportes que reflejaran las necesidades de



la región. Desde el punto de vista burocrático, fue relevante el rol del subsecretario de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Alexander Watson. Conocía la región -había tenido destinos diplomáticos en Bolivia, Brasil, Chile y Perú- y manejaba tanto el español como el portugués.

Dada la notable asimetría de poder y en virtud del consentimiento de una gran parte de América Latina y el Caribe, Washington logró un acuerdo respecto de la centralidad del ALCA como objetivo clave en la década por venir. Adicionalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA) pasarían a jugar un papel clave en la instrumentación de los diversos compromisos temáticos alcanzados. Para la época, una figura prestigiosa como Enrique Iglesias presidía el BID y el ex-presidente de Colombia, César Gaviria, llegaba a la Secretaría de la OEA con una agenda de modernización institucional.

Pero ese estado de sugestiva coincidencia entre Estados Unidos y América Latina no iba a extenderse por mucho tiempo. Distintas realidades internacionales (como los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el inicio de la «guerra contra el terrorismo», el progresivo auge de China, el comienzo de un estancamiento secular de las economías de Occidente y el aumento del proteccionismo estadounidense) y regionales (como los crecientes costos sociales y económicos de las reformas de la década de 1990 y la llegada al poder de distintos tipos de gobiernos progresistas) fueron generando condiciones que hicieron inviable la concreción del ALCA en 2005.

En 2022, 28 años después del primer encuentro continental, Estados Unidos realiza la IX Cumbre de las Américas en Los Ángeles. Aún es un misterio por qué el gobierno de Donald Trump solicitó, en la VIII Cumbre de 2018 reunida en Lima y a la cual el mandatario estadounidense no asistió, ser sede de la siguiente cita. La mezcla

de desdén, destrato y desprecio que mostró su administración hacia América Latina solo puede llevar a una conjetura: de haber sido reelecto presidente, este cónclave habría sido un ejercicio para disciplinar la región y avanzar en su proyecto reaccionario con el acompañamiento de algunos mandatarios del área. En todo caso, le cupo al presidente demócrata Joe Biden llevar a cabo la cumbre. No sin obstáculos.

Para comenzar, estuvo el problema de la pandemia que obligó a modificar la fecha. El telón de fondo lo han dado los 18 meses de la política latinoamericana del gobierno demócrata. En breve, hasta el momento la gestión hacia la región ha tenido más continuidad que cambio, una suerte de «trumpismo soft». Casi ninguna de sus promesas, por ejemplo, en materia de migración y de recursos significativos para América Central, se han cumplido. Las sanciones a países como Venezuela y Cuba no han sido reconsideradas. Al igual que desde hace décadas, el lugar del Comando Sur en los vínculos interamericanos parece predominar por sobre el del Departamento de Estado. Poco ha variado también la estrategia internacional de Washington en materia de drogas ilícitas.

Ahora bien, en esencia, esta cumbre tiene un encuadre muy distinto de la de 1994. El debilitamiento internacional de Washington es notorio, al tiempo que Estados Unidos tiene su propia «casa en desorden»; la consolidación del ascenso de China es ya un hecho; el resurgimiento agresivo de la geopolítica es evidente después de la invasión rusa de Ucrania; el Sur global propugna transformaciones más urgentes con una voz más audible que la que tuvo al principio del siglo XXI; la situación ambiental es muy delicada; y la agenda global exige un grado de gobernabilidad que ningún país puede imponer o manejar de manera individual.

Respecto de América Latina, se han hecho patentes dos cuestiones claves. Por una parte, el



alto nivel de fragmentación, a punto tal que se ha tornado improbable converger en temas vitales para la región. Esto torna a la región en un actor cada vez menos gravitante en el escenario mundial. Por otra parte, y más allá de los gobiernos de turno en uno u otro país -y muy especialmente en América del Sur-, no hay administraciones que busquen reducir o revertir los lazos, particularmente económicos, con China, lo que implica que no hay actores domésticos dispuestos a vetar la relación con Beijing que tanto inquieta a Washington.

A su vez, la IX Cumbre en Los Ángeles se inserta en la gran estrategia de Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que pretende la primacía (*primacy*): Washington no acepta ni tolera la existencia de una potencia de igual talla. Con George W. Bush esa primacía fue agresiva, bajo Barack Obama fue recalibrada y bajo Donald Trump fue ofuscada; con Joe Biden asistimos a una primacía deteriorada, tanto por razones internas como externas.

La IX Cumbre refleja esta nueva condición de la *grand strategy* de Washington. Estados Unidos vive hoy un franco disenso bipartidista en política exterior, posee menos recursos en términos de inversión privada y asistencia oficial al desarrollo para asegurar su influencia en América Latina, y enfrenta a una China que no promueve hasta ahora una ideología alternativa, pero que dispone de recursos materiales (inversiones, comercio, ayuda) para respaldar y aumentar su proyección en la región.

En ese marco de referencia, es importante advertir los contrastes entre las cumbres de 1994 y 2002. Respecto de la presente cita en Los Ángeles, las consultas con los países de la región fueron casi inexistentes, al tiempo que la capacidad de América Latina para proponer una agenda compartida de cara a Washington es nula. Por supuesto que la decisión de excluir a Cuba, Nicaragua y Venezuela fue unilateral. Pero además

los enviados de Washington a varias capitales remarcaban un solo mensaje: contener a China.

La articulación política desde el Departamento de Estado fue pobre: entre septiembre de 2019 y septiembre de 2021 hubo tres subsecretarios de Asuntos Hemisféricos interinos, mientras que el embajador ante la OEA, Frank Mora, nominado en julio de 2021, está todavía en proceso de confirmación. Adicionalmente, las dos instituciones relevantes para hacer que los planes de acción de las cumbres se concreten están encabezadas por personas que no han contribuido a un mejoramiento de las relaciones interamericanas, más bien todo lo contrario: Mauricio Claver-Carone en el BID y Luis Almagro en la OEA.

Ciertamente, en el primer semestre de 2022 se hizo evidente que Estados Unidos y América Latina han estado operando con dos «lógicas» distintas en cuanto a la IX Cumbre. Una serie de cuestiones de naturaleza y alcance globales, tales como la creciente competencia entre Estados Unidos y China, la guerra en Ucrania, la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el futuro de la energía, la gravitación de los recursos estratégicos y la multiplicación de *hotspots* en el mundo, entre otros, ha reforzado en Estados Unidos, entre civiles y militares, demócratas y republicanos, centros académicos y *think-tanks*, una mirada de los asuntos mundiales signada por la lógica geopolítica: ante todo, la pugna global, la política de poder y la expansión de esferas de influencia.

Mientras tanto, la compleja y crítica situación económica y política, la exacerbación de fuentes de inestabilidad y volatilidad, la ausencia de un modelo de desarrollo sustentable y la profundidad de la polarización a lo largo y ancho de América Latina han conducido a que prime en la región una lógica social: hacer frente a las desigualdades, recuperar el crecimiento económico y evitar estallidos ciudadanos.



Esto anticipaba, más allá de las formas y las palabras, una colisión de intereses entre Washington y varios países latinoamericanos, mientras que aspectos valorativos -como la democracia- fueron profundizando miradas diferentes sobre cómo abordar y tramitar, en Estados Unidos y América Latina, el reto de su debilitamiento y eventual regresión.

La cumbre de Los Ángeles parece dirigirse a un estancamiento en las relaciones interamericanas, lo cual podría reavivar en Estados Unidos el «síndrome de la superpotencia frustrada». El síndrome se expresa con un determinado patrón: una región -en este caso, América Latina- es considerada escasamente relevante por distintos motivos. Ello hace que sea percibida de manera simplificada, que reciba una atención intermitente de parte de los tomadores de decisión y que atraiga el interés de pocos actores domésticos en Estados Unidos.

Así, las políticas burocráticas se caracterizan por la recurrencia y la invariabilidad. Ocasionalmente, surge la expectativa de una «transformación» madura y responsable en la región, madurez y responsabilidad que se entienden como consonantes con los objetivos primordiales de Washington en el área. Pero la desilusión vuelve a emerger: países turbulentos, mandatarios díscolos, políticas inconsistentes y retos inesperados conducen primero a la sorpresa y después el desengaño. Sin embargo, nada de ello lleva a alterar la estrategia.

En realidad, la superpotencia no tiene la voluntad y disposición para repensar y reorientar las relaciones con la región. Así, de facto, empieza un nuevo ciclo que preanuncia otra frustración



R E V I S T A  
**Análisis** de  
la  
REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común