

Año 9 Edición 193  
Guatemala, 16 al 30 de septiembre de 2020  
Publicación quincenal  
ISSN 2227-9113



# REVISTA **Análisis** de la REALIDAD NACIONAL

Propuesta ▶ Incidencia ▶ Bien común

Haga click en el botón

Levantarse, darse la mano, caminar  
IPUSAC

Reapertura forzada... por la debilidad  
IPUSAC

La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal  
MARIO RODRÍGUEZ ACOSTA

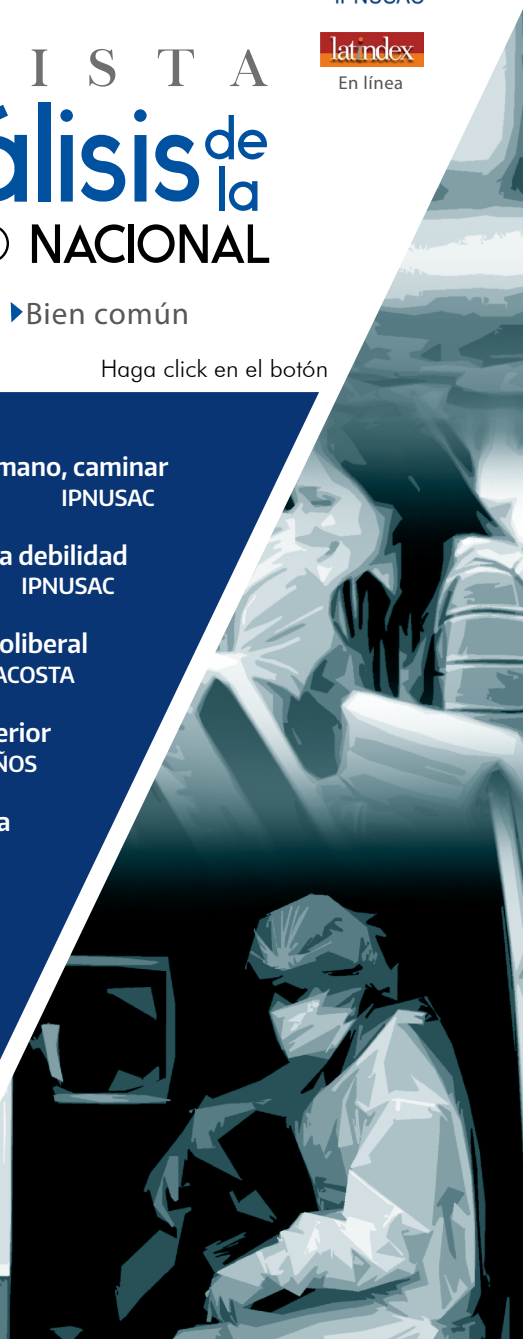
La calidad educativa en la educación superior  
BEATRIZ BOLAÑOS

Exceso de mortalidad durante la primera  
ola de COVID-19 en Guatemala  
ÓSCAR CHÁVEZ  
AÍDA BARRERA  
KARIN SLOWING UMAÑA

¿Es realmente necesaria la independencia  
del banco central?  
CARLOS E. CALDERÓN-MONROY

Mitos sobre la cooperación médica cubana  
JULIO VALDEZ

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"





# Índice



## EDITORIAL

- 6 **Levantarse, darse la mano, caminar**  
IPNUSAC



## ANÁLISIS DE COYUNTURA

- 8 **Reapertura forzada... por la debilidad**  
IPNUSAC



## PERSPECTIVA

- 16 **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**  
Mario Rodríguez Acosta

- 41 **La calidad educativa en la educación superior**  
Beatriz Bolaños Sagastume  
beabolanos@gmail.com



## CONTRAPUNTO

- 59 **Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)**  
Óscar Chávez  
Aída Barrera  
Karin Slowing Umaña  
Laboratorio de Datos GT

- 81 **¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?**

Carlos E. Calderón-Monroy  
Escuela de Estudios de Postgrado  
Facultad de Ciencias Económicas / USAC

- 96 **Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala**

Julio Alejandro Valdez Rodas  
Docente de la Escuela de Ciencias Psicológicas y la Escuela de Ciencia Política / USAC



## POLIFONÍA

- 106 **Luis Miguel Martínez y su acuerdo hecho a la medida**

Carlos Menocal  
Diario *elPeriódico*

- 108 **Unidad de mando y duplicidad de funciones**

Emilio Matta  
Diario *La Hora*

- 110 **Entre autoritarios te veas**

Iduvina Hernández  
Revista digital *Plaza Pública*

- 112 **El centro de desgobierno**

Haroldo Shetemul  
Diario *Prensa Libre*



# Índice

## 114 **¿Qué nos queda de la democracia?**

Marielos Monzón  
Diario *Prensa Libre*

## 116 **Vicepresidente: solo le queda retirarse**

Mario Antonio Sandoval  
Diario *Prensa Libre*



### ENTORNO

## 142 **Ciudadanización de la gestión pública en Centroamérica: Un análisis de la viabilidad de la implementación de aplicaciones móviles en materia de contraloría ciudadana municipal**

Por René Franco

## 153

### INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

## 119 **Incremento de plazas de parqueo en el campus central de la USAC: ¿Una solución viable?**

Anna Lucía García Sagastume

## 129 **Proceso de enseñanza y deserción estudiantil en la carrera de Ciencias y Sistemas de la Universidad de San Carlos**

Erick Estuardo Tejeda Bonilla  
Asistente de Planificación Coordinadora  
General de Planificación / USAC

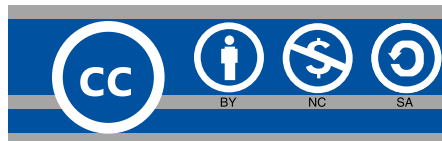


### INVESTIGACIÓN

*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.



**USAC**  
TRICENTENARIA  
Universidad de San Carlos de Guatemala



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

Murphy Paiz Recinos  
Rector

Carlos Enrique Valladares  
Secretario General

**Autoridades Instituto Problemas Nacionales (IPNUSAC)**

Geidy Magali De Mata  
Directora del IPNUSAC

**Director de la RARN**  
Edgar Celada Q.

**Editora**  
Elisabeth Ávalos,  
Comunicación e Información Estratégica IPNUSAC

**Editora Gráfica**  
Rosario González

**Consejo Editorial**  
Cristhians Castillo,  
División Sociopolítica (IPNUSAC)

Adrián Zapata,  
Ex Coordinador General del IPNUSAC

Mario Rodríguez Acosta,  
Departamento de Estudios de Problemas Nacionales  
"Rafael Piedrasanta Arandi"  
Facultad de Ciencias Económicas, USAC

Edgar Gutiérrez,  
Ex Coordinador General del IPNUSAC

**Consejo Asesor Internacional**

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

**Jefa Biblioteca Central USAC**  
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

**Bibliotecólogas**  
Sandra López  
Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC

**Apoyo estadístico y digital**  
Jacqueline Rodríguez

**Distribución**  
Vilma Peláez de Castillo

**Fotografías de portada**  
<https://blog.wearedrew.co>  
<https://www.prensalibre.com>  
<https://www.caf.com>



## Editorial

# Levantarse, darse la mano, caminar

IPNUSAC

**A**unque haya legítimas dudas sobre los fundamentos científicos, y al mismo tiempo existan señales claras de que más bien se trata de motivaciones políticas y económicas, el hecho cierto es que a partir del último día de septiembre en Guatemala llegaron a término, formalmente, las medidas emergentes tomadas por el gobierno de la República, desde marzo pasado, para hacer frente a la pandemia causada por el nuevo coronavirus.

Fueron siete meses a lo largo de los cuales las y los guatemaltecos vivimos, padecemos, soportamos, los vaivenes del “ensayo y error” de un Estado que no estaba preparado (como no lo estuvo ninguno en el mundo) para las dimensiones que la emergencia planteó al sistema sanitario, a la economía, y a la sociedad. Terminaron las disposiciones apoyadas en los decretos del estado de Calamidad Pública, pero el contagio y la enfermedad del COVID-19 persisten como una amenaza para toda la población.

En tales condiciones se inicia un recuento de daños que nunca llegará a ser completo, porque esta primera fase de la pandemia dejó secuelas duraderas, tanto macro sociales como comunitarias, institucionales, familiares y personales. La acción perseverante, responsable y solidaria de la colectividad nacional debería enfocarse, precisamente, hacia quienes tuvieron y aún tienen los efectos negativos más severos, a sabiendas de que la sanación social e individual tomará tiempo.



Y es precisamente en este plano en el que deseamos centrar la atención en estas líneas. El balance de siete meses de emergencia nacional no deja espacio a ninguna duda relacionada con las conocidas falencias del Estado guatemalteco y su capacidad para responder ante una situación como la planteada.

Más allá de cualquier retórica de defensa —explicable aunque insostenible en quienes detentan el poder político y económico— es claro que este Estado falló, y sigue fallando, en el cumplimiento del primer mandato constitucional: organizarse para la realización del bien común.<sup>1</sup>

Erosionado actualmente por una orientación que enfatiza lo individual versus lo colectivo, este precepto constitucional debería ser la guía rectora en la fase que se inicia luego de la eliminación de las restricciones. El restañamiento de las heridas —físicas y morales—, la reconstrucción del tejido social, la recuperación económica, el reforzamiento y

la reforma del sistema nacional de salud, el retorno presencial o semi presencial a las actividades educativas (en todos los niveles), culturales, espirituales, recreativas o de otra índole, todo, absolutamente todo, debe guiarse por ese fin supremo: el bien común.

Hacerlo no significa negar o suprimir las legítimas aspiraciones de cada persona, de cada familia; lo ilegítimo es que con un enfoque mezquino y egoísta se imponga, o se pretenda imponer, el interés particular sobre el social. Precisamente por ese obtuso individualismo extremo, a partir del cual finalmente se cobijan todas las formas de la corrupción, el Estado guatemalteco se encuentra en la postración de la que todas y todos somos testigos.

Toda crisis, lo hemos escrito varias veces en este espacio, es también una oportunidad. Y ahora estamos ante la oportunidad de intentar darle otro curso a la historia nacional. Es la hora de levantarse, darse la mano y caminar.

---

1. A riesgo de parecer redundante, es el caso hacer esta cita textual: "Artículo 1°. Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común". Asamblea Nacional Constituyente (1985) Constitución Política de la República de Guatemala.



## Análisis de coyuntura

# Reapertura forzada por la debilidad

IPNUSAC

La quincena concluida el 30 de septiembre estuvo marcada por al menos tres hechos vinculados entre sí, que denotan el curso siempre sorprendente de las turbulentas aguas en las que transcurre la situación nacional. Nos referimos a la confirmación de que el presidente de la República, Alejandro Giammattei, resultó contagiado por el nuevo coronavirus; el trascendido público de al menos una fuerte confrontación entre el primer mandatario y el vicepresidente, Guillermo Castillo, y, finalmente, la decisión presidencial de no solicitar al Congreso de la República la prórroga del estado de calamidad pública, establecido en el país desde el 5 de marzo pasado.

Los tres hechos tienen como denominador común el contexto política e institucional que aqueja al país desde hace más de un lustro y que, con la irrupción de la pandemia del COVID-19, adquirió matices de agravamiento de varias de sus determinantes estructurales y ha abonado a la tendencia general hacia un mayor deterioro de la institucionalidad democrática republicana.

Aunque la necesidad de contener la expansión del virus y de mitigar sus efectos sobre la sociedad constituyó el argumento central

en que se apoyó la declaratoria del estado de calamidad pública, el hecho es que durante los siete meses de su vigencia el país vivió bajo una condición de excepcionalidad —es decir, de suspensión de garantías constitucionales y de potestades extraordinarias para el Organismo Ejecutivo— que no se vivía en Guatemala desde mediados de los años 80 del siglo pasado; esto es, la reedición de los estados de excepción que solamente se vivieron dentro los gobiernos militares posteriores a 1954 y en los períodos más agudos del conflicto armado interno.



Si bien el Artículo 11 del Decreto Gubernativo No. 5-2020 (por el cual se estableció inicialmente el estado de calamidad pública) se refiere a que “todas las acciones administrativas, médicas, migratorias y de seguridad que se efectúen conforme el presente decreto deberá(sic) realizarse en el máximo respeto, integridad y garantía de los derechos humanos de los habitantes”,<sup>1</sup> la realidad es que el estado de excepción alentó los resabios profundos del Estado policial-militar, que concibe la gobernabilidad dentro de los parámetros del acatamiento “de la ley y el orden”.

Baste, para dar sustento a esa afirmación, citar reportes de la Policía Nacional Civil (PNC) según los cuales a lo largo de casi seis meses fueron detenidas 40 mil 203 personas, consideradas infractoras de las disposiciones gubernamentales, especialmente de la restricción a la libre locomoción y el confinamiento obligatorio nocturno. Según el diario Prensa Libre, el 11 de septiembre “Jorge Aguilar, vocero de la PNC, explicó que los policías ejecutaron las

detenciones en su mayoría porque grupos de hasta 20 personas estaban reunidas afuera de sus casas conversando, bebiendo o escandalizando en la vía pública durante el toque de queda”.<sup>2</sup>

El citado decreto del estado de calamidad pública argumenta, en su Artículo 2, que la medida “tiene por objeto evitar consecuencias mayores ante cualquier calamidad que azote el país o determinada región y siendo que, el virus mundial (sic) conocido como COVID-19 se ha propagado por todo el mundo, sin tener hasta el momento un tratamiento acorde para contrarrestar tal virus y teniendo a la presente fecha la pérdida de muchas vidas humanas, se hace impostergable determinar medidas que permitan salvaguardar la vida de los habitantes de la República”. Sin embargo, las condiciones bajo las cuales se decidió no prorrogar el estado de excepción no tuvieron cambios sustantivos respecto de los peores meses de la epidemia en territorio nacional.

Como puede apreciarse en las siguientes gráficas, la curva de

---

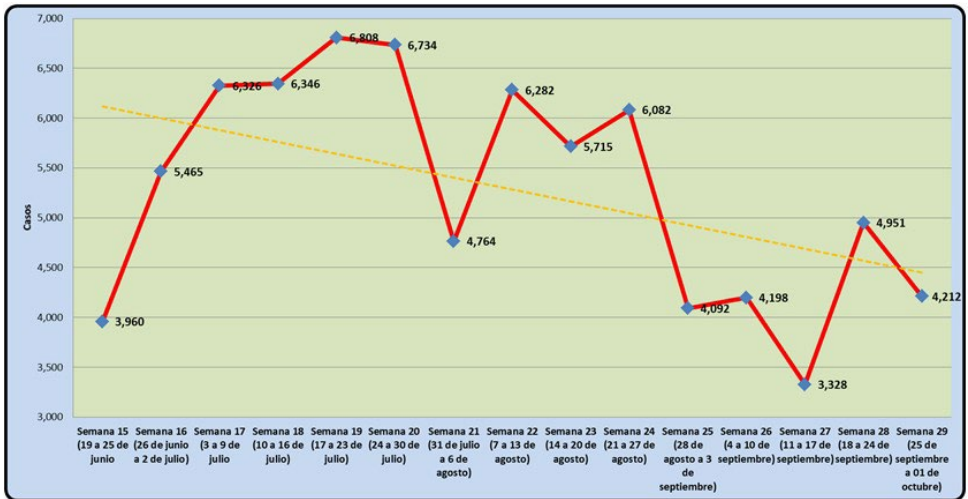
1 Presidencia de la República (2020) “Decreto gubernativo número 5-2020”. Diario de Centroamérica, 6 de marzo de 2020. Disponible en <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=55482>

2. “En casi seis meses más de 40 mil fueron capturados por infringir el toque de queda”, Prensa Libre, 11 de septiembre de 2020. Véase en <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/en-casi-seis-meses-mas-de-40-mil-fueron-capturados-por-infringir-el-toque-de-queda/>

contagios muestra una tendencia decreciente pero su comportamiento está aún muy cerca de

los momentos más críticos de la infección.

**Gráfica 1**  
**Evolución semanal del contagio de covid-19**  
**Semanas 15 a 30**

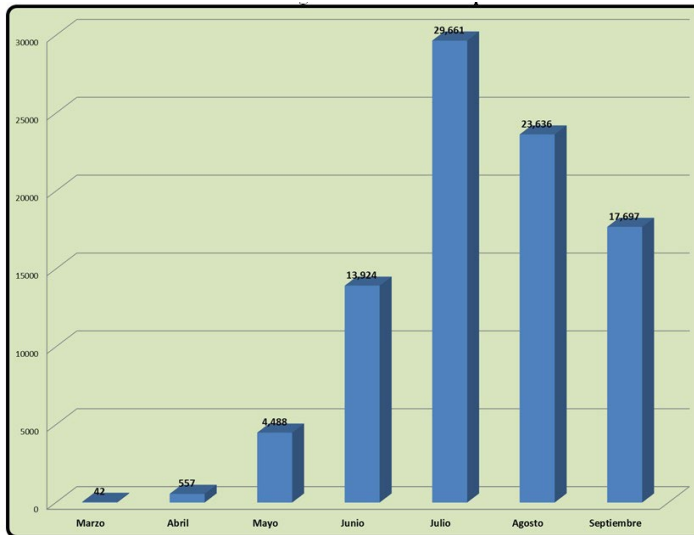


Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

La gráfica 1 muestra cómo ha sido sinuosa la disminución de la curva de contagios, al punto que en la semana 28 hubo un repunte que ya no continuó en la última semana de septiembre, pero que mantuvo los casos por encima de cuatro mil, por arriba

de lo observado en la semana 15 (19 a 25 de junio). La persistencia de una situación complicada – por decirlo con prudencia– se corrobora cuando se observa la gráfica 2, en la cual se comparan los contagios mensuales, a partir de marzo.

**Gráfica 2**  
**Casos nuevos registrados de covid-19 por mes**



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

Ambas gráficas dan sustento a la duda pertinente respecto de cuál fue el criterio determinante para que el gobierno de Giammattei decidiera ya no solicitar la ampliación del estado de calamidad pública. Parece claro que no fue, precisamente, por una mejoría sustancial en las cifras de la epidemia, la cual, por cierto, concluye este ciclo en niveles preocupantes: hasta el 30 de septiembre 93 mil 92 casos oficialmente registrados, de los cuales ocho mil 357 permanecían

activos (9 por ciento), 81 mil 466 pacientes se daban por recuperados (87.5 por ciento) y se admitía el fallecimiento, por esta causa, de 3 mil 267 personas (3.5 por ciento).

Comparativamente con otros países de Centroamérica, Guatemala ocupaba a finales de septiembre el segundo lugar por el número de casos de COVID-19 en el istmo, atrás de Panamá y por delante de Honduras. También ocupaba, según los registros del



Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el primer lugar por el número de fallecidos y tenía la segunda tasa de letalidad más alta de la región, según puede apreciarse en la siguiente tabla.

**Tabla 1**  
**Casos confirmados y fallecidos por covid-19**

País	Casos confirmados	Fallecidos	Letalidad (%)
Belice	1,992	27	1.35
Costa Rica	75,760	904	1.19
El Salvador	29,175	848	2.90
<b>Guatemala</b>	<b>92,409</b>	<b>3,261</b>	<b>3.52</b>
Honduras	76,900	2,353	3.05
Nicaragua	4,146	151	3.64
Panamá	112,595	2,372	2.11

Fuente: elaboración propia con datos del SICA (<https://storymaps.arcgis.com/stories/e0c9eff7d14449f196efb4821c93333e>)

## Las razones de Giammattei

Si persiste la amenaza del contagio (lo cual aconsejó en marzo establecer el estado de calamidad pública) y la epidemia va cediendo muy lentamente, ¿en qué criterio se basó el gobierno

para decidir ya no solicitar la ampliación? En una comunicación hecha circular a través de las redes sociales, Giammattei aseguró, el 29 de septiembre, que la decisión la tomó “después de un análisis exhaustivo durante las últimas semanas, luego de escuchar a la población, así como a los distintos sectores del país”.<sup>3</sup>

3. “El presidente de la República de Guatemala, Dr. Alejandro Giammattei a la opinión pública informa”, S/f, circulado por redes sociales.

Este críptico comunicado deja en el vacío informar a qué conclusiones llegó con su “análisis exhaustivo”, cómo y sobre qué escuchó “a la población”, y si esa “población” es diferente “a los distintos sectores del país”, a quienes dice haber escuchado también. Hay suficientes indicios, sin embargo, para creer que la decisión fue tomada como resultado de que al gobierno “no le salían las cuentas” en la sumatoria de votos que necesitaba obtener en el Congreso de la República, para que fuera aprobada la prórroga del estado de calamidad pública. Ya en la ocasión anterior hubo un conato de “indisciplina” parlamentaria y ahora, sencillamente, Giammattei no quiso correrse el riesgo de sufrir un revés político en las condiciones complicadas en que lo colocó la controversia sobre el Centro de Gobierno.<sup>4</sup>

Pero tal comunicación vacía, que no dice nada, además alimenta el descrédito en que ha caído el mandatario, quien no encontró otra forma que ésta para intentar salir del sofoco causado por la filtración, ese mismo día, de un

cruce de mensajes realizado la noche anterior con el vicepresidente Castillo. Bajo el título “Un rompimiento anunciado”, el matutino *elPeriódico* publicó las partes medulares de los mensajes intercambiados entre Giammattei y Castillo en un grupo de WhatsApp, del que también forman parte los ministros de Estado. En relación con una convocatoria a junta de gabinete, hecha intempestivamente, el vicemandatario recrimina al titular del Ejecutivo:

Señor Presidente: Qué pena que el riesgo a la vida de millones de guatemaltecos que usted menciona lo deje a última hora. El acceso a la salud y sobrevivencia de miles de guatemaltecos no puede tomarse a último momento... Esa reunión pudimos haberla sostenido con suficiente antelación si usted hubiera decidido delegar en mi persona la convocatoria a Consejo de Ministros y no detenerla egoístamente solo pensando en el ejercicio del poder recaído en su persona, especialmente ahora que

---

4. Sobre esa controversia, véase nuestro análisis de la quincena anterior: “Bajando hacia Xibalbah”, *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, edición digital 192. Págs. 8-16. Accesible en <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/09/IPN-RD-192.pdf>

según se indica padece de contagio de COVID 19.<sup>5</sup>

Y en otra parte de su acrediálogo textual con Giammattei, el vicegovernante le dice: “Sea serio Presidente y piense en los guatemalteco. Es hora que usted actúe como un verdadero estadista. Aún es tiempo de corregir el rumbo pero no con este tipo de decisiones inconsistentes y de última hora”.<sup>6</sup> Párrafo éste que tiene todo el sabor de una confirmación de que para decidir no prorrogar el estado de calamidad, no hubo ninguna consulta técnica y si un evidente cálculo del riesgo político que implicaría acudir al Congreso para hacer esa solicitud.

Pero la filtración de *elPeriódico* develó también la profundidad del virtual divorcio entre los dos titulares, primero y segundo, del Organismo Ejecutivo. En nuestra edición anterior apuntamos al respecto que “es ya del total dominio público el marginamiento de que es objeto, dentro del gobierno, el vicepresidente de la

República, Guillermo Castillo. El desencuentro del vicemandatario con el presidente Alejandro Giammattei, según se sabe ahora, es anterior incluso a la toma de posesión y se ha ido agravando en el transcurso de los meses”.<sup>7</sup> Lo nuevo, ahora, es que quedó a la vista del país (y de quienes en el exterior siguen con atención lo que aquí sucede) una situación que llegó al borde de la ruptura.

Esta no es la primera vez, en la historia de Guatemala, que se produce un divorcio tal entre el titular del Ejecutivo y su compañero de fórmula. El problema ahora radica en que, en virtud del diseño constitucional vigente desde 1985, el vicepresidente no es un mero designado para la sucesión en ausencia parcial o definitiva del presidente, sino tiene responsabilidades institucionales definidas por la misma Constitución Política de la República de Guatemala: entre otras participar con voz y voto en el Consejo de Ministros; coadyuvar, con el presidente, en la dirección de la política general del gobierno,

---

5. “Un rompimiento anunciado”, *elPeriódico*, 29 de septiembre de 2020. Accesible en <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/09/29/un-rompimiento-anunciado-1/>

6. *Ibíd.*

7. Revista *Análisis de la Realidad Nacional*, edición citada.

y coordinar la labor de los ministros de Estado.<sup>8</sup> En condiciones de una emergencia como la que vive el país, el distanciamiento entre presidente y vicepresidente inevitablemente disminuye las posibilidades de respuesta eficaz que, según se sabe, es extremadamente limitada. Pero, además, agrega otro componente de tensión política y jurídica, resultante de la interposición de al menos dos acciones de inconstitucionalidad total en contra del Acuerdo gubernativo 31-2020 que crea el Centro de Gobierno, lo que suma un nuevo factor de confrontación entre el Ejecutivo y la Corte de Constitucionalidad, en torno de la cual se sigue cerrando el cerco tendido por quienes impulsan la restauración conservadora.

En un delicado movimiento de piezas en el tablero político institucional, Castillo resulta disfuncional al proyecto restaurador y no hace falta hilar muy fino para estimar que dentro del gobierno no faltará quienes estén haciendo cuentas alegres sobre los votos que podrían reunir en el Congreso para elegir a un vicepresidente más cómodo. Sin embargo, para que eso pueda ocurrir antes tendrían que lograr la renuncia del vicegobernante. ¿Se resbaló Castillo en una cáscara lanzada dentro del mismo Ejecutivo o su enérgica reacción —y la filtración de los mensajes— forma parte de la preparación mediática de una salida somatando la puerta? La moneda está en el aire, y cuando caiga podríamos ver no el desmoronamiento, pero sí un reacomodo dramático dentro del gobierno.

---

8. Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala*. Sección Segunda, vicepresidencia de la República. Artículo 191. Funciones del Vicepresidente.

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal



## Perspectiva

# La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

Mario Rodríguez Acosta<sup>1</sup>

### Resumen

La situación provocada por el COVID-19 está generando profundas transformaciones sociales y bastante incertidumbre del futuro cercano. Los gobiernos impulsan programas de reactivación económica para paliar la brusca caída del consumo y el paro productivo generado por el confinamiento y en ese contexto las empresas se reinventan y proponen una nueva normalidad. El artículo describe la crisis del sistema, su agravamiento con la pandemia y la insuficiencia de esquema neoliberal que configuró la globalización que conocemos para afrontar la nueva problemática. El estudio sostiene que surge un nuevo proceso de globalización o transformación del sistema aprovechando el avance tecnológico como respuesta a las contradicciones del capitalismo a través de una política keynesiana expansionista en donde el papel del Estado se renueva, resaltando la transformación del trabajo como factor determinante en la articulación de los procesos sociales, políticos y económicos en el período post COVID-19.

### Palabras clave

Globalización, neoliberalismo, Keynes, capitalismo, pandemia, normalidad

1. Profesor Investigador titular del Departamento de Estudios de Problemas Nacionales "Rafael Piedrasanta Arandí" de la Facultad de Ciencias Económicas.





Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

### Abstract

The situation caused by COVID-19 is generating profound social transformations and rather uncertainty of the near future. Governments are pushing for economic revival programmes to alleviate the sharp decline in consumption and productive unemployment generated by confinement, and in this context companies reinvent themselves and propose a new normal. The article describes the crisis of the system, its aggravation with the pandemic and the inadequacy of neoliberal scheme that configured the globalization we know to address the new problem. The study argues that a new process of globalization or transformation of the system arises by taking advantage of technological progress in response to the contradictions of capitalism through an expansionary Keynesian policy where the role of the state is renewed, Highlighting the transformation of work as a determining factor in the articulation of social, political and economic processes in the post-COVID-19 period.

### Keywords

Globalization, neoliberalism, Keynes, capitalism, pandemic, normality

## Introducción

La pandemia pasó de ser un problema de salud pública mundial a una crisis económica de consecuencias aún inciertas. La propagación del virus puso en alerta a los sistemas sanitarios en el mundo entero y el confinamiento decretado por muchos países generó incertidumbre en la economía afectando el proceso productivo al provocar un shock de demanda que frenó la producción. Las actividades económicas poco a poco están regresando a la normalidad, sin que eso haya eliminado la amenaza que supone el virus del COVID-19, si ha permitido cierta recuperación de las actividades económicas. Las medidas sanitarias continúan, ahora menos estrictas que en un principio, pero la emergencia sanitaria persistirá hasta que exista una vacuna que puede inmunizar a la sociedad mundial. Mientras tanto, los gobiernos han implementado políticas para propiciar la reactivación económica y el sistema en su conjunto trata de adaptarse a la nueva normalidad.



Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

El presente trabajo se sustenta en el análisis de los procesos que se implementaron para afrontar la situación. Analiza la construcción de la globalización, su auge y transformación. Se enfoca en describir cómo las grandes empresas transnacionales están construyendo una nueva normalidad, primero para recuperar sus niveles de actividad y luego adaptando los negocios a la nueva situación aprovechando los estímulos fiscales que han impulsado los gobiernos. En conjunto se está redefiniendo la reglobalización de la economía, principalmente la forma en cómo los países implementarán medidas para retomar el comercio internacional y cómo los gobiernos adoptan medidas en función de dicho objetivo. Analizar esa tendencia y estudiar los procesos que propician el cambio económico y social es parte del presente trabajo, pues se quieren comprender los fines de las medidas adoptadas y los efectos que tendrá en el futuro la nueva normalidad que se construye aprovechando la crisis sanitaria.

## La globalización y sus distintas facetas

El concepto de globalización se fue construyendo de manera dispersa y se utilizó en variadas interpretaciones (Held, et al., 2000). Para algunos autores estaba referido a la política, vinculando a los estado – nación donde predominaba la reorganización geopolítica del espectro emergente surgido a lo largo de la década de los 70 y expresado a través de la democracia liberal (Beck, 1998) (Mittelman, 2000) (Toffler, 1980). Para otros en cambio, el proceso de internacionalización se abordó desde una economía de ventajas competitivas y expansión comercial (Hymer, 1976), (Dunning, 1998) y se asumió como el resultado de la innovación empresarial. Por eso mismo, la internacionalización de la economía se vinculó exclusivamente con los procesos financieros, muy ligados a la apertura de mercados y la expansión del capital, donde la hegemonía de Estados Unidos tuvo un papel fundamental en la configuración del sistema financiero global que se construyó después de la caída del muro de Berlín y del “fin de la historia” del



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

socialismo real (Fukuyama, 1992) con el surgimiento del llamado Consenso de Washington.<sup>2</sup>

El proceso global ha sido configurado de tal manera que los actores principales, en el ámbito económico, financiero y social, dejaron de ser los estados, y ese lugar lo asumieron las empresas y los bancos que organizaron y controlaron dicho espacio geopolítico en que actúan, bajo el influjo del desarrollo tecnológico, incorporando países, regiones o territorios dentro de un proceso de inserción basado en una relación jerárquica entre el capital transnacional, los estados y las sociedades. Pero el uso indistinto de los tres conceptos, globalización, mundialización e internacionalización permite entender las diversas dimensiones y períodos históricos en los que se fue configurando el sistema económico actual. Para el Banco Mundial, la connotación más importante de ese período fue identificar el proceso de globalización con la integración

económica internacional (Banco Mundial, 2002), dando prioridad a la globalización financiera que se desarrolló de forma más veloz que la comercial y la productiva (CEPAL, 2002).

Pero el complejo sistema de relaciones socio políticas que responde a la construcción del espacio-temporal, en que cada Estado impuso su propia versión, tuvo sus propias características dadas las limitaciones que se tiene a nivel del desarrollo, la mayor parte de países adoptó la visión hegemónica, mientras que el entramado sociopolítico se vinculó al desarrollo y avance tecnológico de los últimos años, lo que permitió ampliar el campo de la acción global (Castells, 1999), facilitando los procesos de integración económica de mercado, en donde las corporaciones jugaron un papel de primer orden, que incluyó la integración del complejo sistema de redes productivas integradas a los espacios físicos, demográficos y ambientales permitiendo la

---

2. El "Consenso de Washington" se llamó a las reformas económicas impulsadas por Estados Unidos que contenía: i) disciplina presupuestaria; ii) cambios en las prioridades del gasto público (sanidad, educación); iii) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; iv) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; v) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; vi) liberalización comercial; vii) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; viii) privatizaciones; ix) desregulaciones; x) garantía de los derechos de propiedad.



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

creación de la fábrica mundial integrada, en la etapa de oro del neoliberal global.

La idea central del neoliberalismo es el supuesto de que los mercados se corrigen solos y asignan de forma más eficiente y equitativa los escasos recursos con que se cuenta para obtener los mejores beneficios posibles, y por esa competencia logran la auto regulación. El análisis neoliberal ve al mercado como sociedades perfectas (Hinkelammert, 2007) y es “la mano invisible” la que crea la armonía general. Según ese análisis, el desequilibrio se crea a partir de la intervención del mercado por parte del Estado. Beck, plantea que la globalización significa también ausencia del Estado, lo cual se convierte en la búsqueda del gobierno mundial sin Estado como tal (Beck, U, 1998). Esa visión se instauró en los principales organismos financieros internacionales y se trasladó como dogma a los países con menos desarrollo que adoptaron por la vía de los programas de ajuste estructural, esa forma de reconstruir los estados nación

después de la década perdida,<sup>3</sup> debilitando así el quehacer estatal, lo cual significó un serio cuestionamiento al papel del Estado que, de paso, debilitó la idea de la intervención y fortaleció una orientación para restaurar los parámetros de la explotación considerados “razonables” dentro del esquema del capitalismo financiero, permitiendo el triunfo del pensamiento único que moldeó la construcción global bajo el mandato de las tesis neoliberales.

En la propuesta neoliberal, la destrucción del “Estado benefactor” fue una prioridad desde el primer momento y utilizó la lucha ideológica para mermar su presencia y modificar su esencia. Así la competencia se convirtió en un factor determinante para la gestión de la política de la gestión pública. El capitalismo y la legislación negaron al Estado su papel en el desarrollo social y en muchos países se reorientaron las políticas reguladoras en función de marcar los límites a la intervención de este, lo que redujo las competencias sociales y económicas que pudiera tener sin

---

3. La crisis de la deuda se conoció como la “década perdida de América Latina”. Fue una crisis financiera de los años 80 y que vía los programas de ajuste estructural y la austeridad fiscal que impusieron lograron garantizar la moratoria de los países. Sobre esa base se reestructuró el sistema y se reestableció el equilibrio y el crecimiento.



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

importar el programa de gobierno que asumiera el control del Estado. En tal sentido, el derecho privado prevaleció por encima de la justicia social y el derecho público paso a ser un actor de reparto. Los programas económicos se sustentaron en el supuesto orden espontáneo del mercado y su estrategia consistió en desvincular los activos estatales, desregular las actividades económicas, abrir la economía y romper con el monopolio de los servicios públicos, induciendo estos al juego de la oferta y la demanda. El mercado, en distintas dosis y en formas diversas, se fue introduciendo en los principales servicios públicos, la sanidad, la seguridad social y la educación comenzaron a gestionarse con base en la eficiencia del gasto público y en clave de mercado, sin importar el cambio en el equilibrio entre lo público y privado, los servicios por cobro fueron emergiendo en todas las esferas de la administración pública por diversos mecanismos, que evitaban una privatización generalizada, pero cambiaron la función del servicio público. Esto provocó un retiro paulatino y constante del Estado en áreas de su competencia. El traspaso de responsabilidades significó para la población en general una desprotección sin precedentes, que

se manifestó con mayor fuerza en plena pandemia.

En tal sentido, la noción del desarrollo se fue diluyendo a lo largo del tiempo, buscando el equilibrio macroeconómico y la disciplina fiscal, los estados fueron asumiendo un rol administrativo de la política económica, gestionando así los intereses financieros y el crecimiento económico sobre la vida humana (Spash, 2020). La economía del crecimiento se basó fundamentalmente en el desarrollo del sistema financiero global, bajo la premisa de los incrementos constantes de la acumulación de capital. La teoría neoclásica del crecimiento económico se sustentó en el cambio tecnológico, en las condiciones de la competencia imperfecta y en la mejora del capital humano, principalmente en el incremento de la productividad que generó la flexibilidad laboral. La vieja globalización neoliberal construyó una gobernabilidad basada en la dominación económica que se estableció sustentada en el ordenamiento jurídico legal de cada país y especialmente en los ámbitos de los organismos multilaterales, lo que algunos llamaron gobernar mediante el libre mercado y la competencia (C. Laval & P. Dardot, 2015). Eso implicó una nueva



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

---

racionalidad, que en principio se sustentó en el discurso de la competencia y el libre mercado instaurando en el imaginario social el esquema del sentido común neoliberal, y las instituciones económicas asumieron el modelo del equilibrio macroeconómico y la disciplina fiscal como norte, asumiendo políticas de austeridad con el objetivo de lograr un clima de negocios favorable con las famosas “reglas claras” dentro del marco del Estado de Derecho Neoliberal, lo que fortaleció el programa económico y afianzó de hecho el cambio social y político. Las crisis recurrentes del sistema capitalista fueron evidenciando los límites de las herramientas neoliberales. Una vez instaurada la dictadura del pensamiento único, los procesos económicos se fueron desarrollando en esa lógica de contradicciones. En el ámbito político surgió el cuestionamiento a la ortodoxia impuesta, especialmente a las medidas de austeridad fiscal que se implantaron y al papel de los organismos supranacionales. La tercera vía<sup>4</sup> introduce una visión mixta, matizada del desenvolvimiento económico y del capitalismo social basado en el

mercado. Las ambigüedades de sus planteamientos se manifestaron contradictorias con sus políticas, que al final continuaron siendo la continuidad del neoliberalismo, pero cuestionaron la desigualdad generada y el peligro que eso suponía para la democracia, sin que eso haya reducido el poder del capital. Por el contrario, en algunos aspectos concretos esa situación profundizó la opción violenta para garantizar que la gobernanza mundial impuesta anteriormente se consolidara. Fue un capitalismo radical y violento que tomó la esencia del neoliberalismo y lo reforzó con un discurso progresista (Harvey, 2014).

En la crisis financiera de las hipotecas, algunos analistas especularon sobre el fin de la hegemonía financiera de Estados Unidos y le llamaron un proceso de desglobalización, pero visto desde el ámbito de la geopolítica con el surgimiento de un mundo multipolar (Jalife-Rhame, 2007). Eso coincidió con la consolidación de las economías emergentes aglutinadas en los llamados países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y con el posiciona-

---

4. Es la respuesta socialdemócrata europea, apoyando el liberalismo progresista y la economía social de mercado.



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

miento de China como nueva potencia económica mundial. Este escenario solo dibujó a Estados Unidos como un actor político más en la esfera internacional, pero sus empresas transnacionales continuaron delineando las políticas, ejerciendo su poder a lo largo de la infraestructura financiera internacional y con andamiaje jurídico alrededor de las instancias internacionales a su favor. La transformación del poder mundial modificó la política internacional, pero no la economía corporativa que continuó siendo dominante en los ámbitos económicos. La nueva disputa geopolítica se trasladó al reacomodo del nuevo sistema que no terminaba de nacer, pero que debía darle muerte al caduco orden que impuso la ortodoxia neoliberal.

La crisis del multilateralismo, que afectó principalmente a la Organización Mundial del Comercio, dejó en claro que las empresas corporativas no pudieron imponer del todo sus intereses en la estructura del comercio internacional. La proliferación de tratados y acuerdos de libre comercio bilaterales indujo paulatinamente a que el foro multilateral perdiera peso, se convirtiera en un mecanismo de última

instancia para resolver controversias comerciales. Esos espacios facilitaron a las empresas y al gran capital generar mecanismos de gobernanza económica, vinculadas a la protección de inversiones, los derechos de propiedad intelectual, la gestión de las migraciones y la regulación las agendas del desarrollo. Al final, la nueva gobernanza económica se institucionalizó en las instancias de Naciones Unidas, lo que dio pauta para una captura corporativa del sistema multilateral, cuyo impulso se reflejó mejor en la adopción de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, luego del fracaso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, logrando reorientar el rol del Estado bajo la conducción de las políticas de un sector público debilitado y en muchos países corrompido.

El boom de la burbuja tecnológica de los años ochenta generó las condiciones para el salto cuantitativo que hoy se tiene (Šrnicek, 2018). Según Castells, la información y su uso transformó el proceso productivo y la flexibilización del trabajo generaron un incremento de la productividad que repercutió positivamente en la expansión global (Castells, 1998). El control de las nuevas tecnologías permitió cambios en

---

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

---

las estructuras productivas y la combinación del libre comercio generó una deslocalización industrial importante, conveniente para las grandes transnacionales que mudaron sus fábricas a países con menor regulación ambiental y con mayores contingentes de mano de obra barata. Mientras el capital financiero se expandía y el cambio tecnológico se imponía, la producción real se contraía y el sector servicios se convertía en el motor de la transformación. El mundo estaba listo para una nueva división del trabajo.

La crisis del 2008 trajo de vuelta las ideas de Keynes y se utilizaron para recomponer la globalización sobre un neoliberalismo en descomposición (Payne, 2020). Se dio a través de una política fiscal expansiva, destinada a restaurar la confianza en las finanzas transnacionales y hacer funcionar los mercados de crédito que la desregulación había destruido. La idea de la cooperación pública privada se tornó más recurrente; que al final no era más que rescatar empresas privadas de la quiebra y luego invertir dinero público para beneficio de las corporaciones con

el objetivo de mejorar la competitividad, no dejar caer a las grandes empresas y suplir la ausencia de inversión, en esencia se quería minimizar el golpe recesivo.

El surgimiento y desarrollo de la economía colaborativa<sup>5</sup> y su éxito vinculado principalmente a la falta de regulación laboral en ese campo y en la competencia desleal, generó una oportunidad para modificar las condiciones de trabajo y obtener más efectividad en la expansión de la plusvalía extraordinaria que ese nuevo esquema brindó. El éxito del sistema se midió en función del crecimiento generado, y para mantener ese ritmo, era necesario un ciclo de intercambio capital – dinero – capital con mayor rapidez que permitía al sistema financiero reciclar los flujos monetarios y controlar los procesos productivos. Al final, fue el sistema financiero internacional la pieza clave en el desarrollo de la globalización neoliberal. Así Estados Unidos, como vencedor de la guerra fría, utilizó la agenda del Consenso de Washington para gestionar vía el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacio-

---

5. La economía colaborativa es un modelo en el que los servicios son considerados bienes de intercambio.





---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

nal la eliminación de los límites que impuso la posguerra en las economías occidentales, todas vinculadas a las políticas de seguridad social, logrando así la sumisión de las esferas públicas y privadas en la lógica de buscar el máximo beneficio posible dentro del esquema neoliberal del capitalismo financiero (Toussaint, 2020).

En ese marco, la flexibilización del mercado laboral jugó un papel importante en el desarrollo en el período de la recuperación, lo que permitió la reducción de los salarios reales en las economías más desarrolladas. La pérdida de empleos industriales por la deslocalización de esos años, afectó la industria del automóvil, el acero y los textiles, principalmente. La libre circulación de mercancías y capitales incrementó los flujos migratorios, dado la prohibición para este factor productivo. Los empleos más precarios en los países desarrollados fueron ocupados por población inmigrante, mientras que los empleos donde la explotación era más intensa y sin protección estatal se trasladaron a países menos desarrollados en donde los capitales encontraron excepciones fiscales y legislación laboral laxa, con un costo económico bajo, a pesar del

costo social que eso implicó para las sociedades en su conjunto.

Fue a raíz de la crisis que se comenzó a hablar de procesos de desglobalización, dado que el multilateralismo de la década anterior fracasó y la proliferación de tratados de libre comercio generó un marco bilateral que puso en duda a la propia Organización Mundial del Comercio. El fracaso de la cumbre de Buenos Aires dejó en claro que el sistema de gobernanza mundial estaba siendo cuestionado y que los conflictos comerciales requerían una atención especial. Con la crisis sanitaria, se demostró que ese régimen comercial no fue diseñado para afrontar las condiciones actuales (Rodrik, 2020). Fueron las exigencias de las propias empresas las que frenaban la culminación de la Ronda de Doha y son también la nueva estructura de datos e inteligencia artificial las que ponen en evidencia el conflicto de intereses para los países, especialmente China y Estados Unidos. Pero el dilema de salir del liberalismo económico y estructurar otro paradigma o sucumbir en el intento sigue siendo una cuestión sin resolver. La OMC lleva una inercia a desaparecer en un futuro cercano, pues ya no es útil para la nueva gobernanza



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

mundial del comercio y las inversiones. La política de Trump generó una parálisis dentro del organismo mundial, más el triunfo del Brexit que provocó mayor incertidumbre, terminaron por relegar en importancia al propio organismo.

Con Trump, Estados Unidos trató de reestructurar su economía. Al principio anunció su estrategia energética basada en la auto-suficiencia, la repatriación de puestos de trabajo perdidos por el libre comercio para fortalecer la economía local, fue también su prioridad, lo que implicó una revisión de la política arancelaria y sus acuerdos comerciales con determinados países, principalmente entraron en conflicto las negociaciones con China, la Unión Europea, México y Canadá todo con miras a obtener mayores beneficios y profundizar el dominio financiero internacional a través de una estructura que le permitiera mantener al dólar como moneda de reserva y contar con el poder para continuar con las medidas de bloqueo y sanciones económicas contra países rebeldes. Esas medidas provocaron un derrumbe en los precios del petróleo a nivel internacional, forzando a la industria de esquisto a su paralización. Con China, se impuso una negociación

comercial que al prohibir, por motivos de seguridad nacional, la operación de empresas chinas en territorio de Estados Unidos se gestó una parálisis. Al final, hay una disputa geopolítica de consecuencias impredecibles y una nueva readaptación del modelo de gobernanza económica mundial por el poder político y militar que continúa teniendo Estados Unidos pese al deterioro de su economía. En esa discusión, llegó la pandemia.

## La nueva política monetaria como soporte para la recuperación capitalista

La evolución de la teoría monetaria ha dado un salto importante al cuestionar los postulados cuantitativos del modelo neoliberal. En el modelo del equilibrio macroeconómico se limita el papel de los bancos centrales y la restricción de la oferta monetaria se ajusta a través las herramientas ortodoxas de austeridad. Tomando en cuenta que el modelo se sustenta en una economía abierta, la oferta monetaria y la balanza de pagos juegan un papel fundamental para atraer inversiones y generar atractivos importantes a los



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

---

empresarios por la estabilidad de precios y el equilibrio cambiario que genera el modelo, pues el objetivo principal es mantener la inflación a un nivel adecuado. Pero en las actuales circunstancias esos aspectos ya no se ajustan a la realidad. El modelo requiere una nueva estrategia.

En una acción pragmática, los bancos centrales han extendido la oferta monetaria, redimensionando la utilidad de incrementar el dinero en circulación, precisamente ahora que se requieren recursos para salvar a las empresas. Las herramientas utilizadas por la teoría ortodoxa para controlar la expansión de la oferta monetaria estaban basadas en el multiplicador bancario y la variación de los encajes. Pocas veces el tema de las tasas de interés generaba controversia. Sin embargo, actualmente existe un problema de demanda y las tasas de interés internacional han caído hasta cero, precisamente para afrontar, tanto el problema de oferta, como también de demanda generado por la crisis que ha creado la COVID-19. Desde esa perspectiva, la expansión monetaria se convierte en una herramienta fundamental para reactivar el circuito del consumo y la producción al mismo tiempo. La

restricción constitucional, como en el caso guatemalteco, de evitar que el gobierno incremente el gasto público, se ha visto desbordada por la necesidad y el pragmatismo empresarial, dejando atrás la ortodoxia anterior.

En las actuales circunstancias ha tomado auge la llamada Teoría Monetaria Moderna, que, desde un enfoque keynesiano, ha ganado adeptos entre los funcionarios económicos de diversos gobiernos y tiene el apoyo de partidos social demócratas y progresistas de muchos países. Es un giro importante, dado que permite la ampliación del gasto fiscal y aumenta el déficit presupuestario, lo que significa un reconocimiento explícito de que el Estado puede crear dinero (Nadal, 2019). Eso implica una visión endógena de la teoría del dinero que desde la visión nekeynesiana dice que la oferta de dinero está determinada por la disponibilidad de créditos y las preferencias (necesidades) del público, asumiendo que un flujo adecuado de dinero promoverá un ciclo incrementado del crédito y recuperará la inversión, lo que se ha utilizado como la metáfora del helicóptero. De acuerdo con la teoría de Keynes, la demanda monetaria depende de las tasas de interés, al bajar

---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

estas, se generan incentivos para incrementar la demanda, pero también para especular, de modo que los incrementos monetarios a disposición de los agentes económicos, sin importar sus destinos, puede provocar un ajuste en la velocidad de rotación del dinero, tomando en cuenta que el dinero es endógeno. La expansión del crédito puede generar escasez de dinero, lo que lleva a la autoridad monetaria a reducir las presiones de los encajes bancarios y eso llevaría a liberar las restricciones en la creación de dinero por parte de los bancos a través de prácticas de innovación financiera, lo que en la práctica implica una nueva desregulación monetaria, ahora incentivada por la propia autoridad.

La flexibilización monetaria sirvió para frenar la caída del sistema financiero en la crisis del 2008 y con eso logró normalizar sin problema la expansión monetaria, dado que las metas de inflación no se vieron alteradas. Esos estímulos a la economía sentaron las bases para los salvamentos futuros, pero sin establecer una política de control en los circuitos financieros, previendo los choques externos y las fluctuaciones en precios del petróleo y la energía, los esquemas del sector continuaron inalterados.

Sin embargo, el resultado generó balances negativos en los bancos centrales y las tasas de crecimiento del PIB no fueron lo suficiente para evitar la recesión. La recomposición del sistema económico cimentó la nueva política monetaria basada en la flexibilidad, el control y reconfiguración del sistema financiero con la incorporación del sector tecnológico y el respaldo de los bancos centrales y los organismos financieros internacionales.

Los gobiernos han generado transferencias importantes de recursos a las empresas, por diversas vías para fortalecer las economías nacionales. Así, Estados Unidos, otorgó 600 miles de millones de dólares en créditos para las pequeñas y medianas empresas, compró bonos corporativos, tanto en mercados primarios y secundarios por valor de 750 mil millones de dólares, gestionó la compra de deuda de corto plazo federal por 500 mil millones, apoyó directamente a las empresas para financiar letras de cambio por 100 mil millones y gestionó créditos al consumo para incentivar la demanda interna. La Reserva Federal abrió líneas de crédito SWAP para diversos países del mundo por un monto de 60 mil millones, generó créditos flexibles a países de América Latina y presionó



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

---

para que el Banco Mundial a través de su corporación financiera otorgara créditos blandos para afrontar los problemas de pobreza y desempleo. Los bonos del tesoro de Estados Unidos se utilizaron para generar liquidez, provocando confianza en los mercados financieros aspecto que se manifestó en el crecimiento de los índices bursátiles en los últimos meses, lo que hace que la Reserva Federal se convierta en el mayor proveedor de liquidez internacional (Ugarteche, 2020).

Los objetivos de mediano y largo plazo de la Reserva Federal de Estados Unidos son maximizar el empleo y mantener la estabilidad y crecimiento de la economía, que son en esencia los mismos objetivos de cualquier recetario neoliberal en uso. Pero un aspecto de suma importancia cambia en la visión y la política económica de Estados Unidos.<sup>6</sup> En el simposio Jackson Hole Economic Policy Symposium de la Reserva Federal de Kansas City, el presidente de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal anunció el fin

de la política monetaria como herramienta para controlar la inflación (Buitter, 2020). En Estados Unidos, la inflación está cayendo, lo que afecta el mercado laboral, por las expectativas que pueda generar en las expectativas a futuro, para los trabajadores generaría costos mayores, que no se traduciría en incrementos de la productividad, ni el crecimiento del PIB en el mediano plazo, dado la concentración del mercado y el estancamiento de largo plazo. El documento de las enmiendas generadas por la Fed en agosto de este año dice: “para ajustar la postura de la política monetaria en el rango objetivo para la tasa de fondos federales. El Comité considera ...la tasa de fondos federales consistente con el empleo máximo y la estabilidad de precios a largo plazo ha disminuido en relación con su promedio histórico.” (Federal, 2020). Las prioridades de política económica son salvar las empresas y para ello utilizan políticas anticíclicas, recortando las tasas de interés y monetizando los déficits gubernamentales (Magy-Mahocsi, 2020).

---

6. El documento revisión de la estrategia, herramientas y comunicaciones de la política monetaria, se puede consultar en <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/review-of-monetary-policy-strategy-tools-and-communications-statement-on-longer-run-goals-monetary-policy-strategy.htm>

---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

A pesar de estas medidas, se reconoce que la FED nunca abrazó la idea de los férreos controles monetarios (Balsells, 2020), más por el contrario, la expansión monetaria se utiliza en la actualidad para incrementar el gasto público sin recurrir al aumento de impuestos, ni generar más deuda (Kelton, 2020). Una de la crítica más consistente que se hace a estas medidas es que la Fed no define los parámetros del pleno empleo (Butter, 2020). Algunos analistas consideran que esas medidas son una extralimitación de las funciones de la reserva federal. Esta crítica es bastante severa por dejar atrás las herramientas neoliberales de control de la inflación y la fijación de metas, tanto para el nivel de empleo, como para el crecimiento de los precios. Esa nueva visión, asume que las medidas ortodoxas en las actuales condiciones son insuficientes y ya no responden a la actual situación. Pero, por otro lado, es un reconocimiento a la intervención del Estado como recurso de última instancia para salvar el sistema de la quiebra. El viejo esquema monetario dejó de ser válido para afrontar lo grave de la crisis actual y por los cambios que se están planteando a nivel estructural. El objetivo de inyectar

dinero es generar demanda agregada y que esta produzca o incentive la reactivación económica para generar empleo mientras que la recuperación se logre en el mediano plazo a través del apoyo extraordinario de los gobiernos para la nueva expansión.

Pero al ampliar la oferta monetaria y generar un déficit en el presupuesto, sin que esto se traduzca en una mejora de la economía real, puede resultar contradictorio, dado que los flujos de fondos están siendo utilizados para especular a través de las bolsas de valores. La capacidad instalada se puede reactivar, pero eso de por sí, no es nueva inversión. Ese dinero no creará empleo nuevo, ni redundará en un incremento de la producción, ni ampliará el poder adquisitivo de los trabajadores, pues lo que busca es mantener a flote la rentabilidad del capital evitando una mayor caída de la demanda y reestructurando la productividad de la fuerza laboral que podrá conservar su empleo, pero en otras condiciones. La flexibilidad monetaria al final no llegará a la economía real, una parte importante de esos fondos están alimentando las subidas de las bolsas de valores, invertida en



Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

los mercados de acciones, para pagar deudas y bonos de las mismas empresas (Roberts, 2020).

## Las transformaciones del capitalismo

En la actualidad el poder económico está reconfigurando el sistema capitalista. El capital busca la forma de ampliar las ganancias y para ello recurre a formas inexploradas utilizando diversidad de estrategias que permitan una circulación más rápida del proceso (Harvey, 2014), por eso, en las economías de escala, hay dos factores fundamentales para ampliar el margen de utilidad y trasladar los costos, dependiendo el grado de poder y control de la cadena productiva y hacer que los bancos presionen para acelerar los factores que influyen en los retornos del capital, pero para esto se requiere contar con un proceso de integración vertical de todo el proceso. Las grandes empresas pueden lograr estos dos aspectos. Para eso no solo se requiere de experiencia y del conocimiento del mercado, también se requiere de información, de datos. Ahí entra a funcionar la inteligencia artificial, para organizar el conocimiento con la información y establecer una nueva fuente de valor.

Surgen opciones relacionadas al manejo de la información, pues una de las alternativas que el capitalismo tiene para adecuarse a la nueva situación, es el llamado capitalismo de plataforma (Srnicek, 2018), que implica trabajar sobre demanda, que no es más que llevar al límite la vieja teoría japonesa de justo a tiempo o inventario cero. Aquí lo importante es adaptar los dispositivos en uso para tener una economía en tiempo real, entonces surgen conceptos como la economía de las *apps*, la economía de la atención, la generación del anticipo en las ventas. través de las predicciones, la economía del trabajo temporal (Srnicek, 2018).

Estos aspectos ya son cotidianos en ciertos sectores productivos y la pandemia permite su ampliación y consolidación en todo el sistema económico.

Desde las plataformas de gobierno abierto, hasta la agricultura y la minería, las empresas están almacenando datos, son extractivistas en datos. Por ejemplo, en la actualidad se ha logrado o se está logrando una integración vertical de todo el proceso agrícola sin precedentes en la historia de la humanidad, que se explica mejor al analizar los tres componentes com-



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

---

plementarios de todo el sistema: *hardware* (maquinaria agrícola, robots, *drones*, sistemas de inteligencia artificial y nubes de Big Data), *software* (datos genómicos, biología sintética, nuevas biotecnologías) y sistema financiero digital a través del *blockchain* o lo que se conoce como las criptomonedas (Mooney, 2019). Después de la crisis del 2008, las grandes empresas del sector agroindustrial alimenticio tuvieron una fiebre de fusiones y adquisiciones que conformaron grandes conglomerados vinculados con todos los sectores económicos. Se observó, desde el 2015, la tendencia a la concentración de empresas de alta tecnología y de las finanzas adquirir participación en la industria agrícola, empresas como Warner, EMC, Dell, AT&T participando en otros sectores, apoyando las fusiones de Bayer-Monsanto, Heinz Kraft i Dow-Dupont.

El *hardware* y el *software* se convierten en la herramienta de fusión de las actividades económicas en general y la materia prima fundamental para todas las empresas de cualquier sector económico son los datos (Srnicek, 2018). El volumen de datos actuales solo se puede manejar a través de los sistemas

de Big Data y solo se puede almacenar a través de la nube. Aquí el control casi total de esto lo tienen las empresas de Estados Unidos, Microsoft Azure, Amazon AWS, Google Cloud, IBM, Oracle, Apple, Facebook. Estas empresas están participando en conjunto con las grandes corporaciones en todos los sectores productivos. Ya controlan el mercado del internet y son los principales responsables de las ganancias de Estados Unidos este año. El llamado cuarteto de las empresas tecnológicas controlan una amplia variedad de procesos del mercado mundial: Alphabet (Google el mayor motor de búsqueda) Amazon (el mayor distribuidor en línea) Apple (el mayor fabricante de ordenadores y teléfonos) y Facebook (el mayor proveedor de redes sociales) registraron un beneficio combinado de 33.900 millones de dólares solo en el segundo trimestre del 2020 (Roberts, Michael, 2020).

Las viejas empresas de los sectores tradicionales se esfuerzan por tener participación en las nuevas esferas de negocios. Las nuevas tecnologías son básicamente la nueva fuente de acumulación de capital y los dueños del capital están buscando nuevas formas de obtener plusvalía, por eso la





---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

concentración y centralización del capital busca de manera afanosa las fusiones e integraciones verticales de esas viejas actividades productivas, con las nuevas formas de generar utilidades. A esto se le ha llamado la “renta tecnológica” que no es más que lograr el monopolio de la innovación científica y su aplicación en la producción (Roberts, Michael, 2020).

Son los servicios digitales los que están moviendo el mundo actualmente y son, en definitiva, la nueva apuesta del capitalismo para su renovación (Robinson, 2020). Aprovechando la pandemia, las grandes empresas tecnológicas han logrado su consolidación. Por eso su fusión con las finanzas digitalizadas resulta interesante para gestionar la nueva revolución y rentabilizar la expansión del capital. Y ahí la diversificación es tan amplia que existe una brecha aún por descubrir, colonizar y expandir para obtener más beneficios. Cómo rentabilizar esos negocios resultó bastante sencillo y más en

situaciones de emergencia como la que vive ahora la humanidad. El llamado capitalismo de vigilancia<sup>7</sup> obtiene ventajas sin precedentes al recopilar y manejar información cotidiana y continua de los usuarios de las plataformas de internet que permite a los grandes usuarios de datos predecir comportamientos, inducir ventas, generar ingresos a partir de comportamientos colectivos futuros, incluso decidir una votación. Esos nuevos modelos de negocios integran todos estos aspectos que permiten construir artificialmente y predecir con cierto grado de certeza el comportamiento humano, es el stakeholder,<sup>8</sup> un monopolio del conocimiento en donde las empresas coordinan y gestionan el conocimiento para sus propios intereses (Zuboff, 2019).

Por eso, la disputa geopolítica de Estados Unidos contra China, una pelea que pone sobre la mesa el predominio de las empresas tecnológicas y el control de las redes 5G y de la computación cuántica<sup>9</sup> es fundamental para entender la situación actual, pero

---

7. La psicóloga social Shoshana Zuboff que popularizó dicho término y se refiere a la mercantilización de datos personales por parte de las grandes empresas tecnológicas.

8. Es una palabra inglesa del ámbito empresarial y se refiere a la parte interesada, fue acuñado por primera vez por R. Edward Freeman en su libro *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, publicado en 1984 y vincula al público interés con el funcionamiento completo de la empresa.

9. Es una compleja forma de almacenamiento de datos que permite realizar multitud de operaciones simultáneas.



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

que en esencia retrata la lucha por la hegemonía y la supervivencia del sistema capitalista. Esa tecnología estratégica enfrente a los dos países y a dos modelos. Es uno de los pilares del dominio mundial de Estados Unidos, sustentado y respaldado por su poderío militar, es la alta tecnología. Si países como China o Rusia, o en general países emergentes desean competir, deben crear redes alternativas y asumir el desarrollo de sus propias tecnologías, de lo contrario no podrán depender del flujo tecnológico de Estados Unidos, dado que las tensiones actuales han demostrado que las restricciones a las exportaciones de productos estratégicos pone en peligro toda la cadena de suministros y en sí la sobrevivencia misma de esos sectores, a eso hay que sumar las limitaciones que imponen los registros de propiedad intelectual que están vigentes, lo que hace de Estados Unidos una potencia que continua dominando ese proceso.

## El factor trabajo y su transformación

La nueva economía empuja a una transformación más radical del mercado laboral, que, según los resultados de este período

de confinamiento, en el futuro cercano, todo dependerá de las transformaciones que se están adoptando en la actualidad (OIT, 2020). Las empresas están reconfigurando la forma de la relación laboral y empujan a más personas a desarrollar sus actividades de formas más flexibles, con una carga sustancial en medios y recursos asumidos por el trabajador, estableciendo un vínculo más estrecho entre las plataformas digitales y el desarrollo del trabajo autónomo. Las plataformas digitales terminan controlando los procesos, generando datos de la acción física y mental del trabajador, lo que significa que pueden controlar el trabajo a distancia a través de la medición de las metas y resultados previamente establecidos. Las plataformas educativas permiten a su vez establecer los nuevos parámetros sobre los alcances que tienen los procesos formativos y de adiestramiento para los trabajadores. Estas nuevas modalidades generan costos operativos más bajos para la empresa y pueden establecer parámetros para incrementar el nivel de productividad. La reducción de los costos operativos repercute positivamente para las empresas, mientras el trabajador ve cómo las conquistas laborales se reducen y las nuevas formas

---

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

---

de explotación se implantan sin ninguna regulación que les coloque límites.

La base del nuevo sistema es el capitalismo informático (Dadat, 2015), en donde la producción flexible se basa en la forma de reorganizar el trabajo para obtener un plusvalor a través de la renta tecnológica. Este proceso hace una integración de toda la cadena de valor para reducir costos laborales y costos operativos con el objetivo de obtener una plusvalía extraordinaria. La lógica es bastante simple, al incorporar el upgrading de las cadenas de valor internacional (Gereff, 1998), que se desarrollaron en los años anteriores a la crisis y que fueron dirigidas al comprador o al productor, ahora se integran como fenómeno nuevo, dirigidas y orientadas a resolver en tiempo real la generación de valor tomando en cuenta la información disponible y el accionar del consumidor en tiempo real a través de los dispositivos de control que utiliza.

Las nuevas modalidades de trabajo que se están experimentando en la actualidad, se probaron antes a través del teletrabajo,<sup>10</sup>

y se afinaron con el desarrollo de las nuevas tecnologías y la ampliación de acceso al internet. Lo que ahora se discute son las modalidades futuras y los nuevos estándares de la relación laboral. La inteligencia artificial, puesta al servicio de la producción global, permitirá un sistema de producción sincronizado que gestionará en tiempo real todo el ciclo del producto y servicio integrado. Esa situación es parte de una solución integrada que busca nuevas formas de capitalización (Dierckxsens, 2020). La crisis restaurará los niveles de beneficios y generará una mayor productividad (Robinson, 2020), generando una alianza estratégica entre el capital financiero y el emergente sector tecnológico. El desarrollo de las tecnologías 5G para uso civil significa un salto de interconectividad de importancia para el futuro del sistema económico. La lucha por el control de estos dispositivos es lo que ha generado el enfrentamiento entre China y Estados Unidos en los últimos años.

Los procesos de robotización serán más frecuentes y abarcarán más sectores económicos, la mayor

---

10. El término teletrabajo fue acuñado por Jack Nilles en los años 70 y se refería a llevar el trabajo a casa.



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

automatización de la producción implicará menor demanda de trabajadores. La destrucción del empleo por la actual situación se verá compensado por las formas parciales de empleo que ya se ofrece, mientras se automatizan más sectores de la economía. Esto profundizará la flexibilización laboral y el trabajo precario lo que permitirá una rápida expansión del trabajo por cuenta propia y el auge del sector informal.

## Reconversión y reconstrucción de la nueva normalidad

La estrategia utilizada por la mayoría de gobiernos en el mundo para enfrentar el problema de la pandemia ha pasado por tres fases. La primera fase se le llamó de mitigación y consistió en la adopción de medidas para evitar la propagación del virus. Los gobiernos ganaron tiempo a través del confinamiento, la adopción de medidas sanitarias de limpieza y los protocolos de distanciamiento social que aún ahora se continúan aplicando en muchos países. La segunda fase tuvo dos componentes, el primero de ellos fue la respuesta fiscal a la crisis sanitaria, tomando en cuenta que mucho de los

sistemas de salud pública se colapsaron en poco tiempo, dado el abandono que provocaron las políticas neoliberales, era urgente la inversión para contar con recursos humanos e infraestructura para afrontar el problema. Ese primer componente permitió canalizar recursos para afrontar la escalada de la enfermedad. Luego, se delinearon las políticas para frenar el impacto económico, compaginando la cuestión sanitaria con el manejo de la crisis económica en ciernes. La tercera fase se vislumbra como un cambio en el paradigma del modelo neoliberal a una expansión de las ideas de Keynes, para poder así implementar medidas anticíclicas para frenar la depresión y ayuda social para evitar el caos. Estas tres fases esbozan los lineamientos generales de lo que será el futuro post pandemia.

La rapidez en la reconstrucción económica pasa por dos aspectos fundamentales, el primero de ellos es la recomposición de la gobernanza mundial y ese en parte dependerá del resultado de la elección presidencial en Estados Unidos. El segundo aspecto es la forma en que los países y gobiernos distribuyen los costos de la crisis y las ganancias de la recuperación. Los conflictos



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

sociales en ciernes, darán al traste con muchos gobiernos en un futuro cercano. El manejo de la pobreza generada por esta situación es fundamental para entender los conflictos políticos que estallarán en los próximos años. Luego está la cuestión del cambio climático. Las nuevas políticas ambientales serán determinantes para la gestión de la recuperación. El auge de las energías renovables, las inversiones en esos campos y los problemas alimentarios surgidos a partir de la expansión de la frontera agrícola en el mundo y la degradación del medio ambiente, serán fundamentales para entender cómo se adaptan las empresas y los gobiernos a este viejo problema. Los futuros patrones de demanda cambiarán por la pérdida de ingresos (Galbraith, 2020). La reorganización de la actividad económica en general llevará a replantearse una reconversión que funcione, que sea viable y que ambientalmente obtenga beneficios. Estados Unidos, la Unión Europea y China están embarcados en generar las condiciones para mantener su producción con estándares más regulados. Todo dependerá de los costos y las ganancias que pueda generar esa nueva visión. Sin embargo, este cambio tardará en llegar. Por el momento el retorno a

la normalidad no pasa por criterios ambientales estrictos.

La estructura económica del sistema dominante funciona, pero la crisis económica y sanitaria ha provocado dudas sobre su continuidad y los intereses en juego lleva a los países poderosos a impulsar y confeccionar un cambio profundo, aprovechando las condiciones existentes para a ello. Por eso, la nueva etapa de los ajustes estructurales puede que vaya acompañada de nuevas intervenciones militares (Spash, 2020), reorientaciones en las prioridades en materia de política social y económica en una etapa de mayor control ciudadano. Lo cierto es que todos tendremos que adaptarnos a la nueva normalidad. Algo que sigue siendo tan confuso, pero que al final de esta situación, se habrá configurado sobre la marcha.

## A manera de reflexión final

La transformación del capitalismo global, no deja atrás al neoliberalismo por completo, más bien, reconstruye el sistema con el apoyo del viejo andamiaje jurídico del Estado neoliberal, consolidando la visión ideológica de la competencia, el dominio del poder económico y la sumisión



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

del poder político atrás de los mecanismos de captura, cuyo objetivo fundamental es continuar con el crecimiento de la productividad a través de la ampliación de las capacidades y revitalizar la relación entre el capital fijo y el conocimiento. El clima de negocios favorable continuará siendo una meta indiscutible de esa nueva normalidad, para garantizar las ganancias de las empresas en esta etapa de reestructuración y reactivación económica post pandemia.

### Referencias bibliográficas

- Balsells, E. (2020). Catastrofe, soberanía monetaria y financiamiento post-pandémico: una digresión fiscal-monetaria. (IPNUSAC, Ed.) *Realidad Nacional*, 18-42. Obtenido de <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/08/IPN-RD-190.pdf>
- Banco Mundial. (2002). *Globalization, growth and poverty: building an inclusive world economy*. New York: Oxford university press.
- Barrera, A. (2005). *Geopolítica, recursos estratégicos y multinacionales*. España: Hegeo.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo global. Hacia una modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Buitter, W. (31 de agosto de 2020). La peligrosa nueva estrategia de la Fed. *Project Syndicate*. Obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/federal-reserve-monetary-policy-strategy-mistakes-by-willem-h-buitter-2020-08/spanish>
- C. Laval & P. Dardot. (2015). *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Castells. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. México: Siglos XXI.
- CEPAL. (2002). *Globalización y Desarrollo*. Santiago, Chile. .
- Dadat, A. (Septiembre / Diciembre de 2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. *Economía*, 12(36). Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2015000300062](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2015000300062)
- Dierckxsens, W. (2020). Nueva guerra fría: muro tecnológico, inteligencia artificial y big data. *La Haine*. Obtenido de <http://mariwim.info/?p=96>
- Dunning, J. (1998). *La producción internacional y el papel de la empresa multinacional*. Londres: Allen & Irvin.



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ **La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal**

---

- Federal, R. (2020). *Revisión de la estrategia, herramientas y comunicaciones de política monetaria*. Consejo de Gobernadores de la Reserva Federal. Obtenido de <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/review-of-monetary-policy-strategy-tools-and-communications-statement-on-longer-run-goals-monetary-policy-strategy.htm>
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el nuevo hombre*. Barcelona: Planeta.
- Galbraith, J. (8 de Agosto de 2020). La economía de la covid-19: ¿podrá el capitalismo asumir el reto? Ctx. Obtenido de <https://publicogt.com/2020/08/02/la-economia-de-la-covid-19-podra-el-capitalismo-asumir-el-reto/>
- Gereff, G. (1998). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, 32(125).
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN.
- Held, et al. (2000). *Global Transformations. Politics, economics and culture*. London: Cambridge Polity Press.
- Hinkelammert, F. (Marzo - Abril de 2007). Pensamiento crítico y crítica de la razón mítica. *Pasos*(130).
- Hymer, S. (1976). *The internacional operations os nacional firms. A study of direct foreing investment*. . Boston: MIT Press.
- Jalife-Rhame, A. (2007). *La desglobalización*. México: Jorale.
- Kelton, S. (2020). *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*. Estados Unidos: PublicAffairs.
- Magy-Mahocsi, P. (2020). The Quiet Revolution in Emerging-Market Monetary Policy. *Project Syndicate*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de <https://www.project-syndicate.org/commentary/emerging-markets-unconventional-monetary-policy-by-piroska-nagy-mohacsi-1-2020-08>
- Mittelman, J. (2000). *El síndrome de la globalización*. México: Siglos XXII.
- Mooney, P. (2019). *La insostenible agricultura 4.0*. México: Grupo ETC. Obtenido de <https://www.etcgroup.org/es/content/presentacion-del-informe-la-insostenible-agricultura-4-0-0>
- Nadal, A. (19 de 06 de 2019). Teoría monetaria: la moderna controversia. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2019/06/19/opinion/021a1eco>



---

Mario Rodríguez Acosta ◀ La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal

---

- OIT. (2020). *La COVID 19 y el mundo del trabajo*. Ginebra: OIT. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_749470.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf)
- Payne, M. B. (2020). The political economies of different *globalizations*: theorizing reglobalization. *Globalizations*. doi:10.1080/14747731.2020.1779963
- Pisón, J. M. (2002). *Globalización, neoliberalismo y políticas de participación*. Guipúzcoa: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- Roberts, M. (2020). El mito del déficit y la TMM. *The Next Recesión*. Obtenido de <https://thenextrecession.wordpress.com/2020/06/16/the-deficit-myth/>
- Roberts, Michael. (2020). Taking on the 'fearsome foursome' and 'market power'. *The next recession*. Obtenido de <https://thenextrecession.wordpress.com/2020/08/01/taking-on-the-fearsome-foursome-and-market-power/>
- Robinson, W. (2020). Post-Covid economy may have more robots, fewer jobs and intensified surveillance. *El Salto*.
- Rodrik, D. (8 de Septiembre de 2020). La fractura tecnológica global que se avecina. *Project Syndicate*. Obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/making-global-trade-rules-fit-for-technology-by-dani-rodrik-2020-09>
- Spash, C. (Marzo de 2020). 'The economy' as if people mattered: revisiting critiques of economic growth in a time of crisis. *Journal Globalizations*. doi:<https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1761612>
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataforma*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Toffler, A. (1980). *La tercera ola*. Bogotá: Plaza and James Editores.
- Toussaint, E. (2020). Los 76 años del Banco Mundial y el FMI ya son más que suficientes. *El Salto*. Obtenido de <https://publicogt.com/2020/07/27/los-76-anos-del-banco-mundial-y-fmi-ya-son-mas-que-suficientes/>
- Ugarteche, O. (2020). Estados Unidos y las finanzas de la pandemia. *Alai*. Obtenido de <https://www.alainet.org/es/articulo/207429>
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. Profile Books.



Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior



## Perspectiva

# La calidad educativa en la educación superior

Beatriz Bolaños Sagastume

beabolanos@gmail.com

### Resumen

El tema educativo y el logro de su calidad, es una constante que se encuentra presente en las agendas de los estados y las mismas organizaciones internacionales a nivel mundial que trabajan por el funcionamiento de la educación; así también en el análisis y discusión de las instituciones tanto públicas como privadas. El presente artículo realiza una descripción de la importancia de la calidad educativa en la universidad, resalta las definiciones que distintos autores realizan. El estudio describe algunas características que se deben considerar para el logro de una educación integral y con calidad, los enfoques que se identifican en la educación, así como de los principios educativos.

### Palabras clave

Calidad educativa, inclusión, educación integral, innovación, excelencia académica, educación con calidad, acreditación, evaluación.

### Abstract

The educational theme and the achievement of its quality is constantly present of the topics of the states and international organizations in a worldwide, national institutions and each state that work for the right functioning of the education; also, in the analysis and discussion of both public and private institutions. This article describes the importance of educational quality in the university, highlights the definitions that different authors make. The study describes some characteristics that will be considered to have an integral education, the approaches that are identified in education, as well as the educational principles.

### Keywords

Educational quality, inclusion, integral education, innovation, academic excellence, education with quality, accreditation, evaluation.

## Introducción

En la sociedad internacional los temas que se establecen dentro de las agendas de los Estados y las mismas organizaciones internacionales, quienes son identificados como sujetos de derecho internacional son muy variados; el tema educativo es uno que siempre se encuentra en constante discusión, análisis, presentación de propuestas de reformas, generación de nuevas políticas, entre otros conceptos, así como, especialmente, el relativo a su calidad. El presente artículo presenta un análisis sobre cómo se ha identificado el concepto de calidad educativa, su definición, los elementos que pueden describirlo, características y su misma adaptación a los diferentes contextos, así como su relevancia e identificación que se da por parte de organizaciones internacionales, instituciones dedicadas al plano educativo, entre otros.

Asimismo, se hace referencia a la importancia de las políticas públicas en materia de seguridad, cómo éstas pueden contribuir a que el tema educativo se desarrolle con calidad, eficiencia y eficacia. De igual manera que a través de estas mismas políticas públicas y los compromisos de los estados se pueda garantizar una educación con acceso para todos. Finalmente se describen las conclusiones, en las cuales se manifiesta que la calidad educativa es muy significativa y que su transformación ha sido promovida, analizada, discutida en todos los niveles, principalmente para el nivel superior, incluyendo temas como la innovación en el

sentido completo de la palabra y garantizar a los estudiantes una formación integral.

## La calidad educativa

El sistema internacional conformado por distintos actores o bien conocidos como sujetos de Derecho Internacional, entre los cuales se pueden mencionar a los Estados, organismos internacionales, entre otros; tienen dentro de sus agendas, algunos temas que son de interés común y de carácter universal, mencionando a la educación de calidad o calidad educativa, con equidad e inclusión para todos; un ejemplo de ello es el

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

Objetivo de desarrollo sostenible número 4 – Educación de calidad el cual indica: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

Asimismo, como parte de esa preocupación, la UNESCO colabora con las autoridades educativas de los Estados miembros de la organización para así fortalecer sus sistemas educativos, alcanzar el desarrollo de sus capacidades y principalmente lograr la calidad en la educación superior.

El tema educativo es uno de los pilares fundamentales de los Estados, pues con una buena educación se logra un mejor el desarrollo del país, y se puede contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas, mucha más profesionalización de los profesores en diferentes temas, atención y apoyo a la educación bilingüe, y con políticas públicas que logren el desarrollo de una educación con eficiencia y eficacia.

Los autores Tawil, Akkari y Macedo (s.f.) mencionan que parte de los cambios que se deben realizar es:

mayor interés por los enfoques activos centrados en el alumno, en la generación de conocimientos y en el desarrollo de competencias analíticas, de síntesis y de otros tipos, en lugar de los enfoques tradicionales pasivos centrados en el profesor, que se basan en la transmisión de información y conocimientos mediante memorización y aprendizaje mecánico. (pág. 14)

Esto quiere decir que el rol del estudiante cambia radicalmente y se necesita que interactúe, genere su propio conocimiento, analice, critique, pero lo principal, es que pueda aplicar todo lo aprendido en su vida diaria y para los estudiantes a nivel universitario que también puedan aplicarlo en su vida laboral.

Todos estos cambios, evaluaciones de políticas y de los mismos procesos llevan a pensar el fin que se quiere alcanzar, una Educación con Calidad, y que ésta sea de forma igualitaria para toda la población de un país.

Nuevamente, Tawil, Akkari y Macedo (s.f.) indican que el examen de las conceptualizaciones existentes de la noción de calidad de la educación y sus correspondientes análisis pueden clasificarse en tres tipos de

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

enfoques, los cuales se se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.**  
**Enfoques sobre Calidad de la Educación**

Enfoque 1 Centrado en el alumno	Enfoque 2 Variaciones en el modelo de aportaciones – proceso – productos	Enfoque 3 Basado en una visión de interacción social multidimensional
<p>Característico de UNICEF, inspirado por la perspectiva de los derechos del niño que se preocupa especialmente por el alumno-niño.</p>	<p>Inspirado en una visión industrial de la producción educativa, que aspira a medir la calidad de los “productos” educativos y la “eficacia” de los sistemas de enseñanza.</p>	<p>Incorporan una perspectiva más sociológica de la educación como “bien público”, para la cual deben necesariamente tenerse en cuenta una gama de dimensiones y la dinámica de la interacción entre diversos interesados.</p>
<p>Inclusión</p>	<p>Se basa en la índole de los resultados del proceso educativo (productos, resultados, impacto, etc.) viene determinada por cierto número de factores de aportación desde las características de los alumnos hasta el plan de estudios, los maestros y el entorno escolar, entre otros.</p>	<p>La visión del Banco Mundial, por ejemplo, propone un modelo para detectar los factores que determinan la eficacia en el nivel de las escuelas, factores que están relacionados con “condiciones propicias” (como un liderazgo efectivo de la escuela y un equipo docente capaz) y modelan el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como el ambiente escolar.</p>
<p>Los derechos a, en, mediante la educación.</p>		<p>La eficacia de la escuela se evalúa en última instancia mediante los resultados en términos de participación, logros académicos, habilidades sociales y éxito económico de los estudiantes.</p>

Fuente: Tawil, Akkari y Macedo (s.f.)

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

Los tres enfoques propuestos en el cuadro anterior, se centran en una educación basada en el estudiante, quien será el principal participante de su educación, teniendo una actitud más activa ya sea de forma individual o grupal.

También con el reconocimiento de los docentes que su rol requiere de una transformación integral comenzando con la forma en que se relacionará con sus estudiantes, ahora será el facilitador del aprendizaje y guiará a sus estudiantes a descubrir y desarrollar sus competencias.

Complementando a estos tres enfoques es importante hacer mención a otros enfoques, en los cuales otros autores lo relacionan al campo educativo y el logro de su calidad. Valdés (2008, pág. 77) describe que el enfoque de sistemas desde su punto de vista, en la entrada se identifican como elementos del sistema a los proveedores e insumos; en el proceso de transformación se localizan aquellos elementos que nos ayudan a transformar los insumos en los servicios ofrecidos, mismos que se ubican en la salida del sistema acompañando a los clientes y, por último, se considera el entorno del sistema mismo.

Asimismo, se identifican a las instituciones como sistemas, en una primera etapa, inicialmente se reconocen los receptores, usuarios o clientes. Se pretende determinar y caracterizar las necesidades integrales de aquellos. En segundo lugar, se diseñan los servicios asignándoles características suficientes como para satisfacer las necesidades identificadas anteriormente. Se integra el denominado proceso de transformación (o diseño de transformación) donde definimos la misión de la institución. (Valdés, 2008, pág. 77)

En este enfoque se hace necesaria la identificación del sistema o el entorno. Valdés (2008, pág. 79) menciona que para ofrecer servicios educativos de calidad ya no basta con proporcionar programas tradicionales con diversas materias, sino que es necesario identificar nuestro segmento del mercado, caracterizarlo y describir sus necesidades implícitas y explícitas que estarán en función de un entorno que para nuestro sistema representará la sociedad, ya que ésta es la que demandará ciertos conocimientos y habilidades, las mismas que se traducen en necesidades de los educandos en la sociedad.

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

Este enfoque visualiza una educación integral de calidad, en la cual es necesario tener presente la misión de la institución educativa, mantener una mejora continua, con ello contribuirá a la identificación de aquellas áreas en las cuales es necesario fortalecer; manifiestan lo necesario de los cambios que deben hacerse en la institución y que tiene influencia en la educación y se establecen los mecanismos, rutas y programas para transformar e innovar.

Parte de esta transformación e innovación se ha establecido a través de la formación docente, la cual se manifiesta que debe ser continua. Para Tagle el enfoque reflexivo, de acuerdo con este modelo, la competencia profesional se desarrolla reflexionando sobre el conocimiento recibido (conocimiento sobre hechos, teorías, etc.,) que estaría asociado al estudio de una profesión determinada y el conocimiento experiencial. (2011, pág. 206)

El surgimiento de los enfoques para el logro de una educación con calidad, cada uno ha dado sus aportaciones para la transformación de la educación tradicional que por muchos años se ha venido

manejando; cada uno establece características importantes para su mejora, actualización y que al final los logros sean cada día mejores, principalmente el desarrollo de las competencias tanto en los profesores como en los estudiantes. Se habla del enfoque funcionalista, conductual – organizacional, constructivista y el socioformativo.

Los procesos educativos son necesarios para una transformación integral, en la cual el término inclusión esté para todos, pero que también cuente con la correcta aplicación de las políticas públicas, las cuales debe contribuir a que la educación, principalmente en el Estado de Guatemala sea integral, eficiente, con acceso para todos y con resultados finales positivos; que de éstos se pueda contribuir a un mejor desarrollo de la nación y transforme la sociedad.

La mejora de la educación no es un tema solo para países como en el caso de Guatemala es para todos los países del mundo, muchas organizaciones internacionales se han preocupado por abordarlo en reuniones importantes a nivel internacional para que todos sus miembros repliquen lo establecido al interior de sus naciones.

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

En el caso de Guatemala es través del Ministerio de Educación que debe de trabajarse para el cumplimiento del OSD 4 de Naciones Unidas, por ser miembro activo y ha adquirido un compromiso por mejorar la educación, la participación de las instituciones nacionales dedicadas a la educación, las cuales tienen el compromiso y obligación en mejorar en todos los aspectos. Es un tema prioritario en lo social, político y económico, al que debe de priorizar.

Con un fortalecimiento institucional y con políticas públicas correctamente aplicadas, se lograría una educación con calidad y debería ser una preocupación de todos, contando con componentes importantes como lo son la eficiencia y eficacia, inclusión, transformación, innovación, participación de todos los sectores. Es necesario generar conciencia, actitud participativa tanto de docentes, estudiantes, padres de familia, organizaciones nacionales e internacionales, entre otros, que puedan desde cada una de sus funciones contribuir a lograr esa "Educación con calidad".

El concepto calidad educativa es muy significativo y dentro del cual se encierran elementos que

contribuyen a su desarrollo; sin embargo, es indispensable contar con una educación de calidad, y también se hace complejo definir dicho concepto, pero se toma de base lo indicado por los autores:

Morillejo, Reboloso, Pozo y Fernández (1999) citado por Garbanzo (2007) hacen referencia a diferentes acepciones equivalentes al concepto, indicando la relación entre los costes y los beneficios alcanzados, la educación a estándares pre-establecidos, la consecución de objetivos, la consecución de la excelencia, el prestigio de la institución y la satisfacción del usuario. (pág. 12)

Otros autores como Águila (s.f.) basan el concepto de calidad en distintos aspectos, algunos de éstos:

- a) El concepto de calidad como excelencia, basado en la definición tradicional, equivalente a poseer estudiantes sobresalientes, académicos destacados, y aseguramientos del primer nivel.
- b) El concepto de calidad como respuesta a los requerimientos del medio, basada en una definición donde prima la

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

pertinencia, pero trae el peligro de que la calidad se tome solamente sobre la base de los requerimientos que realicen agentes interesados sólo en formar aspectos puramente técnicos y no los aspectos culturales y de valores en los graduados universitarios, lo cual provocaría entre otras cosas el abandono de la misión universitaria como difusora de la cultura y la degradación de la formación de profesionales.

- c) La pertinencia social, relacionada con la necesidad de encontrar nuevas formas y mecanismos para adaptar las funciones universitarias a las exigencias sociales de su entorno y no solo las del mercado.
- d) Las exigencias y normas internacionales más generalizadas, relacionadas con la necesidad de lograr una situación favorable para lograr el intercambio profesional, académico e investigativo en el ámbito de la competencia global. (pág. 4)

El concepto de calidad educativa debe verse de forma integral y tal como anteriormente se detallan los aspectos, lograr una

pertinencia, una participación de todos los sectores en el proceso educativo tales como profesores, autoridades, estudiantes, administrativos, entre otros, quienes contribuirán a que este concepto no quede únicamente en papel, una ilusión, una iniciativa, al contrario, sea una realidad y se fortalezca constantemente en la educación superior.

Egido (2005) hace referencia a la definición sobre calidad que describe la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) la cual lo menciona como: “la facultad de un conjunto de características inherentes de un producto, sistema o proceso para cumplir los requisitos de los clientes y de otras partes interesadas.” (pág. 18)

Moreno (2012) menciona la definición sobre la calidad en la educación superior que se habló en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción; la cual la describe como: “La calidad en la educación superior es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalacio-



---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

nes, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario.” (pág.10)

Para la Real Académica española (2020) el concepto de calidad lo describe como: “Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor” o “Buena calidad, superioridad o excelencia”.

Según lo mencionado anteriormente, el concepto de calidad educativa conlleva inmersos muchos elementos para su desarrollo como la parte pedagógica, metodología, el uso de tecnologías, recursos y técnicas correctas y actualizadas, generando la innovación, pero también rompiendo con los paradigmas que han marcado por mucho tiempo los roles que se deben dar entre los profesores y estudiantes, ambos deben presentar un proceso de enseñanza y aprendizaje con actitud positiva y activa; asimismo, es fundamental que la participación e involucramiento de las autoridades sea integral para el un buen desarrollo de todos los procesos en una unidad académica de educación superior.

Como se ha mencionado la calidad educativa es uno de los temas que

se ha discutido por muchos años y más ahora en el siglo XXI que ha requerido una transformación en todo el proceso de enseñanza – aprendizaje, cambios en los roles de los distintos actores del proceso educativo, pero principalmente el rol de estudiantes y profesores, quienes, con una interacción cordial, respetuosa, con empatía y continua pueden hacer que éste sea de forma integral, con eficiencia y eficacia. Asimismo, la incorporación de las Tecnologías de la información y la comunicación [TIC], las cuales han venido a innovar el proceso educativo. Los autores Tawil, Akkari y Macedo (s.f.) mencionan que:

Los argumentos a favor de mejorar la calidad en el discurso sobre la reforma nacional de la educación también están relacionados con la necesidad de reducir las desigualdades observadas dentro de los sistemas educativos en cuanto a los resultados de las escuelas, así como en cuanto a dispar distribución social y de género de los resultados del aprendizaje entre distintas categorías de población. (pág.2)

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

Ahora bien, para lograr una calidad educativa en la educación superior, las mismas instituciones educativas se han preocupado por mejorar sus procesos, muchas de ellas han avanzado en el proceso de autoevaluarse para verificar las deficiencias que se tienen dentro y otras porque forma parte de un proceso para lograr una acreditación. Esta acreditación es certificada por agencias internacionales quienes dan la distinción después de que las instituciones cumplen con el proceso, esto para la acreditación de un proceso o carrera.

En el caso de la Universidad de San Carlos de Guatemala dentro de ciertas unidades académicas se ha trabajado por la acreditación de algunas de sus carreras que ofrecen a la población estudiantil, esto les permite poder competir con otras universidades en el territorio guatemalteco como en el extranjero, pero también el desempeñarse como profesionales con el reconocimiento de su profesión en otros países, en el caso de Guatemala a nivel de la región centroamericana y el caribe.

Sin embargo, en muchas ocasiones estos procesos más que una preocupación por mejorar la

educación y que sea de calidad, se vuelve más bien como un nombre que es aceptable en una sociedad, algo de impacto o llamar la atención; siendo el fondo de dichos procesos más profundos y con visión de mejora continua y lograr la eficiencia y eficacia en el proceso educativo, principalmente con una educación de calidad.

Garbanzo (2007) describe algunas características principales a considerar por parte de la educación superior pública para una revisión integral, con miras a la búsqueda permanente de elevar sus niveles de calidad, dentro de los cuales están:

1. Propuestas curriculares pertinentes con las demandas contextuales globales.
2. Nivel académico y disponibilidad del profesorado.
3. Acceso equitativo de la población estudiantil.
4. Sistemas de beneficios estudiantiles para las poblaciones menos favorecidas socioeconómicamente.
5. Rendimiento académico estudiantil.

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

6. Caracterización de la población estudiantil.
7. Relación presupuesto e inversión social.
8. Procesos administrativos flexibles y dinámicos.
9. Articulación con la investigación de alto nivel y su pertinencia con la realidad social.
10. Cantidad y calidad de sus publicaciones.
11. Acceso y uso de las tecnologías de avanzada al servicio de la académica.
12. Enlaces de cooperación a escalas nacionales e internacionales.
13. Visión humanista en la formación profesional. (pág. 14)

Con los puntos descritos anteriormente se visualiza que alcanzar la calidad en la educación no solo es plantearla y desarrollarla en términos pedagógicos; va más allá, es dar respuestas a la sociedad con instituciones comprometidas y con responsabilidad por lograr esa calidad educativa y académica; la cual debe reflejarse

en todos los ámbitos, en el aula, en el desarrollo profesional de los estudiantes, desarrollo y preparación de los profesores, la respuesta de los estudiantes y la aplicación de sus conocimientos en la práctica.

Asimismo, la calidad educativa cuenta con principios significativos. Éstos son mencionados por Bodero (2014), siendo los siguientes:

- La estructura del sistema educativo y la configuración y adaptación del currículo a las diversas aptitudes, intereses y expectativas de los alumnos.
- La función docente, garantizando las condiciones que permitan a los profesores el desarrollo de su labor, su formación inicial y permanente y su reconocimiento profesional.
- La evaluación del sistema educativo, de los centros y del rendimiento de los alumnos, de acuerdo con los estándares establecidos en los países del entorno europeo.
- El fortalecimiento institucional de los centros educativos, mediante el esfuerzo de su autonomía, la profesionaliza-

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

ción de la dirección y un sistema de verificación de los procesos y los resultados.

- La determinación de las competencias y responsabilidades de los distintos sectores de la comunidad educativa, el clima de estudio y la convivencia en los centros escolares. (pág. 113-114)

De acuerdo con lo anterior, el trabajo para el logro de una calidad educativa es en conjunto, involucrando todos los sectores, actores, instituciones, entre otros que de una forma u otra contribuyen al desarrollo del proceso educativo. Parte de este trabajo que es necesario llevar a cabo es la generación y fortalecimiento de políticas públicas.

## Las políticas públicas

Correa (2010) menciona que la presencia explícita de la acción de las políticas públicas en América Latina, es decir, su diseño, desarrollo y evaluación se hace palpable sólo a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado desde una concepción contingente. Esta visibilidad de las políticas públicas

en la arena social se debe a que en cada ocasión que emergía un problema de envergadura importante en cualquiera de los servicios públicos en Latinoamérica (educación, salud, seguridad, etc.) los gobiernos intervenían de manera improvisada, con medidas reactivas y poco prospectivas, lo que ha hecho de estas políticas, un cúmulo de programas y acciones fragmentados, con poca participación y rentabilidad social. (pág. 2)

De lo mencionado anteriormente, es urgente esa revisión de las políticas públicas en materia educativa, para con ello lograr una mejora en la calidad educativa, la cual se logra transformando los procesos y generando la inclusión y acceso a la educación para todos, con las mejores condiciones en los centros educativos, mejora continua, así como de formación y capacitación continua de sus docentes para que el proceso de enseñanza – aprendizaje vaya de la mano con las necesidades de una sociedad en el actual siglo XXI y se logre el desarrollo de las competencias en los futuros profesionales. Ahora bien, es importante formularse la siguiente pregunta: ¿Qué es la calidad educativa o cómo se identifica la educación de calidad?

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

Para los profesores y los estudiantes, dos de los actores principales en el proceso educativo definir lo que significa la calidad educativa, es muy significativa; en muchas ocasiones sus aportaciones pueden dirigirse en la línea como son conocimientos importantes que se logra en un proceso de formación, logrando capacidades y actitudes necesarias para la satisfacción de las necesidades.

Asimismo, de otra manera lo ven como parámetros que deben mantenerse o cumplirse en relación con una excelente docencia, con alta proyección en investigación, infraestructura adecuada y una coordinación armoniosa entre los diferentes cuerpos que coadyuvan al proceso educativo. Así como, identificarlo como estándares de calidad que deben llenar los procesos de educación, comprendiendo el acceso, la permanencia, la profesionalización de los y las docentes, así como contar con textos y materiales educativos para el aprendizaje significativo para estudiantes y profesores.

Generalmente, los aportes tanto de los profesores como de los estudiantes son muy significativos coinciden en muchos aspectos como el logro de estándares,

formación y educación integral, producto y un servicio de calidad, educación relacionada a temas actuales y con las carreras universitarias, a lo que se le puede agregar con el uso de las tecnologías, con la innovación de recursos, técnicas y estrategias de aprendizaje.

En la educación se dan otros procesos que contribuyen al logro de la calidad educativa; parte de éstos es poder realizar un proceso de autoevaluación y acreditación, es importante tomar en cuenta qué tipo de educación tiene Guatemala y cuál es la problemática que se viene manejando constantemente y año con año en nuestro territorio. El documento presentado sobre las Políticas Públicas en educación para el caso de Guatemala, ha plasmado un objetivo general el cual consiste en: "Revisión de las políticas públicas en Educación", es una preocupación de una de las organizaciones especializadas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como lo es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), principalmente el estudio está enfocado al caso Guatemala y cómo se perfila la situación de las políticas en materia de educación, los avances, lo que está pendiente

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

por hacer, lo que hace falta y hacia dónde se dirige la educación.

En este documento en un principio hace un esbozo general sobre datos generales de Estado de Guatemala, tales como la demografía contando una tasa de crecimiento poblacional elevada en comparación con el resto de los países centroamericanos. Asimismo, indica que es el país más joven de América Latina y el menos beneficiado por la situación de “bono demográfico” según datos proporcionados por la CEPAL.

En los aspectos económicos y sociales hace referencia en dicho informe a que Guatemala cuenta con ingresos catalogados como medio – bajo presentando un per cápita de (US\$ a precios actuales) de 3.477,9 (2013). En el mismo indica que de acuerdo con evaluaciones del Banco Mundial, entre los principales desafíos del gobierno se encuentran estimular el crecimiento con inclusión, reducir las desigualdades sociales e incrementar las inversiones en áreas fundamentales como educación, salud, seguridad e infraestructura, entre otros. (UNESCO, 2017)

Ahora bien, se resaltarán la situación de la educación en el caso de Guatemala, la realidad con que se cuenta. Primero es importante mencionar que el Sistema Educativo Nacional está constituido por dos subsistemas: el escolar (niveles, ciclos, grados y etapas en el caso de la educación acelerada para adultos) esto según el Decreto 12-91, art. 28 y el extraescolar (educación para adultos y jóvenes). (UNESCO, 2017)

UNESCO (2017) resalta que la educación en Guatemala está regulada por la Constitución de la República de Guatemala del año 1985, lo que establece: “El derecho a la educación y la enseñanza obligatoria y gratuita, desde los 6 a los 15 años, incluyendo preprimaria, primaria y ciclo básico del nivel medio, es decir, nueve años de educación obligatoria (art. 74)”

Lo anterior garantiza que los grupos sociales que están conformados en las edades mencionadas en dicho artículo deben de contar con un nivel de educación garantizado, con educación de calidad y es un derecho que el mismo estado establece en su constitución, incluyendo otro aspecto significa-

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

tivo como lo es la inclusión para todos. De igual manera establecen objetivos prioritarios tales como:

1. Mejorar la gestión del aula empoderando a las comunidades.
2. Fortalecer las capacidades de los maestros.
3. Responder a las necesidades de cobertura y calidad. (particularmente en preprimaria y nivel medio)
4. Transformar el sistema de rendición de cuentas (en alusión a la transparencia en la ejecución del presupuesto).

En Guatemala, la institución que se encarga primero por velar que estos objetivos se cumplan y que la población en edad ideal para asistir a clases pueda hacerlo en el tiempo que corresponde, es el Ministerio de Educación. Así como para el acceso a la educación superior como universidad pública se cuenta con la Universidad de San Carlos de Guatemala. En el informe presentado por la UNESCO hacen referencia a los cambios significativos (en descenso) sobre la participación de estudiantes con edad ideal

o adecuada para el nivel que le corresponde.

Últimamente se ha notado la participación de estudiantes con edad avanzada, o en la escuela para adultos, ya que en muchas ocasiones por el nivel de ingresos familiares con que cuentan se ven en la necesidad de trabajar durante el día y asistir por la noche a la escuela nocturna.

De lo anterior se conforma también en la tabla presentada por la UNESCO en la cual hace referencia a la tasa bruta y neta de matriculación entre la población y se puede comparar a Guatemala frente a los otros países de Centroamérica, quedando Guatemala por debajo de El Salvador, siendo el tercer lugar con 64% - 49% datos del año 2013. Es Costa Rica quien tiene los porcentajes más altos de matriculación en los niveles.

El tema educativo siempre ha sido una problemática para los gobiernos en Guatemala y un tema de discusión, análisis y preocupación constante, en el cual se solicita la atención de las instituciones educativas. Año con año siempre se manifiestan las debilidades con que se cuentan, por

---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

---

ejemplo, la asignación presupuestaria y la mejora de las condiciones de las instituciones educativas (infraestructura, mobiliario, acceso a material educativo, otros) para que los estudiantes puedan contar con establecimientos acondicionados para llevar a cabo su formación con calidad. También se han dado cambios significativos como lo es la preocupación por la preparación de los docentes a un nivel profesional.

La evaluación del profesorado es necesaria como lo señala Nieto (1996) citado por Calatayud (2014) no sólo para la mejora de la enseñanza, no sólo para reducir el fracaso escolar y acabar con los métodos didácticos que exigen esfuerzo inútil tanto para los alumnos como para los profesores; sino también para rendir cuentas a la sociedad de la labor del profesorado y justificar gastos públicos. (pág. 5). Asimismo, parte de esa evaluación es importante para la preparación de los profesores para su actualización constante; esto contribuiría grandemente a esa mejora continua que se espera; sin embargo, hay aspectos que resaltan y que en muchas oportunidades retienen los procesos o simplemente no se participa de forma continua en los programas de formación y actua-

lización docente, esos aspectos que se pueden mencionar están: falta de interés, se acomoda en una zona confortable que no se desea cambiar, actitud negativa, lo consideran como una amenaza al trabajo que viene realizando desde hace mucho tiempo.

El año 2020 ha obligado a la educación en todos los niveles a dar un gran salto; el tema de la pandemia del nuevo virus llamado COVID-19, ha obligado a las instituciones educativas de todos los niveles tanto públicas como privadas, a trasladar la educación de la presencialidad a la virtualidad. Esto representó reorganizarse, reprogramar y adaptar programas a un nuevo sistema y por medio de las tecnologías en todas sus presentaciones. Estos tiempos pueden representar una gran oportunidad para repensar e innovar el tema educativo para el gobierno en turno, autoridades nacionales, autoridades de instituciones educativas, universidades público-privadas, entre otros.

Hay otros temas que también se deben tomar en cuenta, como la atención a los alumnos para que cuenten con una refacción adecuada para lograr un rendimiento mejor en su proceso educativo, aspecto que no ha



sido una prioridad; hasta el año 2020 se ha mencionado de un incremento de Q4.00 para cada refacción. Asimismo, el apoyo a las instituciones educativas públicas es fundamental, ya que ellos son los responsables de la educación de los jóvenes en el interior y en la capital.

## Conclusiones

La educación es un tema importante para todas las naciones, organizaciones internacionales, instituciones nacionales, la familia, los profesores, los estudiantes, entre otros. Asimismo, es un tema de constante discusión y preocupación, del cual se requiere una atención, transformación e innovación para lograr una mejora y principalmente alcanzar una educación con calidad donde el desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje debe realizarse de forma activa entre los sectores involucrados.

De todo esto, la finalidad es lograr una educación de calidad, la cual puede definirse como aquella que encierra actividades en las cuales interactúan varios actores, principalmente los

profesores y estudiantes, quienes durante el proceso de enseñanza – aprendizaje hacen una dinámica muy activa, con una comunicación asertiva, con empatía, con valores, principios, respeto, facilitación de conocimientos y el desarrollo de las competencias para que puedan los futuros profesionales ponerlo en práctica. Esta interacción debe llevarse a cabo con una comunicación asertiva y de confianza, para que los estudiantes se sientan motivados, con un trato con respeto y cordialidad, con un buen uso del tiempo, que haya flexibilidad, que se tengan claros los objetivos del curso, con una buena guía del profesor.

Los cambios educativos a través del tiempo han sido significativos y con los aportes de los diferentes enfoques dirigidos al tema educativo han contribuido a la transformación, realizar los cambios de roles de profesores y estudiantes, uno como facilitador y el otro con una participación más activa en el aula, quien pueda generar también conocimiento, llevarlo a la práctica, desarrollo de competencias y habilidades de estudiantes y profesores.



---

Beatriz Bolaños Sagastume ◀ La calidad educativa en la educación superior

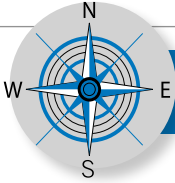
---

### Referencias bibliográficas

- Bodero, H. (2014). *El impacto de la calidad educativa*. Apunt. Cienc. Soc., 04(1), 112-117
- Calatayud, M. (2014). *Evaluación de la práctica docente y calidad educativa: una relación encadenada*. Revista Iberoamericana de Educación, 65(1), 1-12
- Correa, C. (2010). *Calidad educativa en Educación Superior. Usos del reconocimiento social como ideología en los académicos universitarios en México*. Buenos Aires, República de Argentina. 1-18
- Egido, I. (2005). *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa*. Tendencias Pedagógicas, 10, 17-28
- Garbanzo, G. (2007). *Calidad y equidad de la educación superior pública. Aspectos por considerar en su interpretación*. Revista Educación, 31(2), 11-27
- Gómez, V. & Celis, J. (2009). *Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia*. Revista Colombiana de Sociología, 32(2), 87-110
- Moreno, P. (2012). *Calidad una decisión estratégica en la educación superior*. Revista Politécnica, 8(14), 9-15
- Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura. (2017). *Revisión de las políticas públicas del sector educación en Guatemala*. Francia: UNESCO
- Peña, D. (1997). *La mejora de la calidad en la educación: reflexiones y experiencias*. Madrid, España: Universidad Carlos III de Madrid, 1-18
- Tagle, T. (2011). *El enfoque reflexivo en la formación docente*. Calidad en la educación, 34, 203-215
- Tawil, S., Akkari, A. y Macedo, B. (s.f.) *Más allá del laberinto conceptual. La noción de la calidad en la educación*. UNESCO.
- Valdés, L. (2008). *Reflexiones acerca de la calidad en la educación con un enfoque de sistemas*. Lúmina, 09, 73-83



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)



## Contrapunto

# Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

Óscar Chávez<sup>1</sup>

Aída Barrera<sup>2</sup>

Karin Slowing Umaña<sup>3</sup>

Laboratorio de Datos GT

### Resumen

Este es el primero de una serie de estudios para analizar el exceso de mortalidad por COVID-19 en Guatemala. En este trabajo se analiza la distribución del exceso de mortalidad según período de tiempo, sexo y edad. Se comparó el promedio histórico de mortalidad durante los tres años previos (2017, 2018 y 2019, con los datos registrados en el Registro Nacional de las Personas (RENAP) hasta agosto del 2020, cuando se detectó un descenso continuo en el número de casos y fallecimientos registrados. Identificar el exceso de mortalidad es útil para determinar el impacto de la enfermedad.

### Palabras clave

COVID-19, mortalidad, confinamiento, semana epidemiológica

1. Ingeniero en Robótica, TEC de Monterrey.

2. Médica, MsC en Epidemiología Clínica, University of Pennsylvania.

3. Médica, Master en salud pública para países en desarrollo, University of Wales, College of Medicine, Reino Unido.



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

### Abstract

This is the first in a series of studies to analyze excess mortality from COVID-19 in Guatemala. In this paper, we analyzed the distribution of excess mortality according to period of time, sex and age. The historical average of mortality during the previous three years (2017, 2018 and 2019), was compared with the data registered in the National Registry of Persons, RENAP, until August 2020, when decreased the number of cases and registered deaths. Identifying excess mortality is useful in determining the impact of the disease.

### Keywords

COVID-19; mortality; lockdown; epidemiological week

## Introducción

El 13 de septiembre se cumplieron 6 meses desde que se anunció el primer caso confirmado de COVID-19 en Guatemala. Entre el 13 de marzo y el 31 de agosto de 2020 se registró un total de 74,931 casos y 2,942 decesos por esta causa, para una tasa acumulada de letalidad de 3.93%. Estos datos provienen de la plataforma oficial COVID-19 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y sus registros reflejan las definiciones establecidas en las normas de vigilancia epidemiológica. Si bien han modificado relativamente la definición de qué es un caso sospechoso durante el período, su confirmación siempre depende de que haya una prueba de laboratorio positiva para la enfermedad.

Las definiciones más recientes, emitidas el 7 de septiembre de 2020, lo reafirman. En esta última versión (Departamento de Epidemiología, 2020), un caso COVID-19 se definió como: “aquella persona con

confirmación de laboratorio de infección por el virus SARS-CoV-2, independientemente de sus signos y síntomas clínicos”. Si bien la guía de vigilancia epidemiológica no lo dice explícitamente, un fallecimiento por COVID-19

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

será registrado como tal en la plataforma solo si responde a esta definición. Los demás fallecimientos son definidos como “casos probables”, en los siguientes términos (Departamento de Epidemiología, 2020): “persona fallecida sin muestra adecuada para SARS CoV-2, con síntomas respiratorios y que fue contacto de un caso confirmado; en el que la causa básica de muerte registrada en el certificado es COVID-19”.

El uso de definiciones restrictivas para reconocer un fallecimiento como COVID-19, en un país cuyo sistema público de salud no tiene cobertura universal, y donde durante seis meses de epidemia no ha habido capacidad para desarrollar una estrategia efectiva de testeo de la población, que mínimamente cumpla con los parámetros definidos por las propias autoridades,<sup>4</sup> hace suponer fácilmente que la mortalidad por COVID-19, durante esta primera ola epidémica, ha sido mucho mayor que lo que las cifras oficiales admiten a la fecha.

Ciertamente, todos los países han tenido problemas para capturar y registrar debidamente la mortalidad por COVID-19 mientras la epidemia está en su apogeo. Muchos han hecho posteriormente esfuerzos para reducir el nivel de subregistro. Véase el ejemplo de Chile donde los fallecidos probables serán ahora incorporados al informe epidemiológico (Ministerio de Salud Chile, 2020), generalmente esto resulta en un incremento en casos y fallecidos COVID que no habían sido registrados correctamente en un inicio como COVID-19.

Una herramienta útil para estimar y vigilar la evolución de la epidemia del COVID-19, así como su efecto sobre la mortalidad de un país, son los estudios de exceso de mortalidad, particularmente porque no dependen del sistema de salud, de la estrategia de vigilancia epidemiológica o de la sensibilidad y especificidad de las pruebas diagnósticas (Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, 2020).

4. La recomendación para Guatemala es de 0.4 pruebas diarias por cada 1,000 habitantes (Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19, 2020). El promedio, de acuerdo con la plataforma oficial COVID-19 del MSPAS, para los meses de mayo, junio, julio y agosto han sido de 0.03, 0.07, 0.18, 0.18 y 0.16 pruebas diarias por cada 1,000 habitantes, respectivamente.

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el exceso de mortalidad como aquella “superior a la esperada en función de la tasa de mortalidad cuando no hay crisis en la población de interés” (World Health Organization, 2020); es, por consiguiente, la mortalidad atribuible al período de la crisis, en este caso, la pandemia COVID-19. Esta definición incluye tanto muertes cuya causa es el COVID-19, como otras que no, pero cuyo comportamiento varió respecto al promedio histórico para ese período de estudio.

En un estudio de exceso de mortalidad, básicamente, se comparan las tendencias históricas del volumen de mortalidad de un país con lo ocurrido durante el período en examen. Tienen la ventaja de comparar al país frente a sí mismo y no con otros que posiblemente emplean definiciones y temporalidades distintas para registrar sus fallecimientos. Así también, con el análisis de exceso de mortalidad, se puede calcular el riesgo relativo de morir durante ese período de crisis.

Los estudios de exceso de mortalidad durante la pandemia se han hecho ya en distintos países del mundo. Por ejemplo, el Sistema de Monitorización de

la Mortalidad diaria (MoMo) en España estima que se ha producido un exceso de mortalidad por todas las causas a nivel nacional del 13 de marzo al 22 de mayo de 2020 de un 58% (62% en mujeres y 58% en hombres), y que el exceso se concentró en los mayores de 74 años (68%) (Centro Nacional de Epidemiología, 2020). Según datos del MoMo, en el pico de la epidemia durante la semana 14 (29/03 al 04/04) hubo 134% más de muertes que las esperadas.

En Estados Unidos de Norteamérica, el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) estima que, desde febrero 2020, hubo entre 208 mil 390 y 274 mil 055 más defunciones que las esperadas (Centers for Disease Control and Prevention, 2020). En lugares como la ciudad de Nueva York se registran semanas con más de 500% de exceso de mortalidad (Centers for Disease Control and Prevention, 2020).

En Latinoamérica existen también algunos análisis: en Colombia, entre el 18 de mayo y 31 de julio 2020, el país experimentó 15,728 muertes más que el promedio del último quinquenio para esos meses (Alvarez et al, 2020). Esto representa un exceso

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

de mortalidad total de 31% con un exceso del 73% durante la última semana de julio. En México se ha reportado un exceso de mortalidad de 59% por arriba de lo que se hubiera esperado para el 2020 (Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, 2020). Este dato equivale a 122 mil muertes adicionales a las que hubo en México en promedio de los últimos tres años previos.

Una publicación de la oficina regional para Latinoamérica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020) refiere un estudio hecho por *The Economist* (2020) en Latinoamérica que estimó el exceso de muertes respecto al período 2016-2019 para ciudades como Río de Janeiro (100% durante el mes de mayo 2020), y a nivel nacional para Perú (180% en el mes de mayo 2020) o Ecuador (242% en el mes de abril 2020).

En Guatemala el semanario digital *Plaza Pública* publicó un análisis preliminar del exceso de mortalidad para el período inicial de la epidemia en el país

(enero-marzo 2020). Un hallazgo relevante de ese análisis fue que antes que se diera un alza en la mortalidad en 2020, se documentó más bien una baja en el número de muertes registradas en el período, en comparación con los dos años anteriores (Martínez Folgar, 2020). Se ha planteado que este descenso se debió a varias causas: el temor inicial que provocó en la gente la posibilidad de contagio, las medidas de confinamiento, que fueron inicialmente bastante más estrictas y de aplicación general, traducidas en una menor movilidad de personas en las calles, y con ello, una reducción en los homicidios y muertes violentas.

Por otra parte, varios medios de comunicación han documentado también las disparidades que existen entre los datos de mortalidad registrados en la plataforma COVID-19 del MSPAS, con el registro nacional de defunciones del RENAP.<sup>5</sup> Así también, el Laboratorio de Datos GT,<sup>6</sup> iniciativa ciudadana de monitoreo de la epidemia COVID-19, ha dado seguimiento constante a la situación de la epidemia y analiza regularmente

5. Véase, por ejemplo: El Periódico, Plaza Pública, No-Ficción, Agencia Ocote; Factor 4 Guatemala.

6. [www.labdedatosgt.com](http://www.labdedatosgt.com)



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

la información estadística proporcionada por el gobierno; en innumerables ocasiones ha detectado inconsistencias en la información epidemiológica y señalado el insuficiente testeo como un determinante de la relativa confiabilidad y baja representatividad de los registros que se incluyen en la plataforma COVID-19, respecto de lo que realmente está ocurriendo en el país con la epidemia.

Para superar en parte estas limitaciones, y dado que la OMS recomienda utilizar las estadísticas demográficas y las notificaciones de las defunciones de los registros de defunción para detectar las variaciones en la mortalidad que pueden estar relacionadas con la pandemia de COVID-19 (World Health Organization, 2020), se realizó el presente estudio con el objetivo de analizar el exceso de muertes durante las semanas epidemiológicas 2 a 33, comparando los años 2017-2019, con lo que va de 2020.

## Metodología

Se realizó un análisis secundario de la base de datos de las defunciones inscritas en el RENAP durante los meses de enero a agosto, en las semanas epi-

demiológicas 2 a 33, de los años 2017 (N=51,149), 2018 (N=50,895), 2019 (N=52,893) y 2020 (N=55,041); el total de defunciones (N=209,978), fueron desagregadas por semana epidemiológica. Solo se consideraron los registros cuya fecha de fallecimiento ocurrió en estos años y se excluyeron la primera y últimas dos semanas de cada año. La primera semana se excluyó porque no se cuenta con los datos de la 1ª semana de 2017. Los datos obtenidos del RENAP tienen como fecha de actualización el 31 de agosto del presente año, por lo que las semanas 34 y 35 (segunda quincena del mes) se consideran dentro de una zona de rezago de datos, debido al retraso que puede existir en el registro de fallecimientos en la institución; por esa razón se excluyeron del análisis.

La base de comparación para el monitoreo del comportamiento de la mortalidad semanal en el 2020 fue el promedio de defunciones para cada semana, basada en los registros de los tres años anteriores (2017-2019). Se considera que hay un exceso de mortalidad cuando la cifra de defunciones sobrepasa el promedio histórico de cada semana. Para la caracterización del exceso de mortalidad, se describió la duración del periodo



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

de exceso, la semana cuando se registra la mortalidad más alta, y el exceso acumulado en ese periodo, para cada población analizada.

Después de la limpieza de la base de datos, que incluyó la eliminación de identificadores personales, normalización y selección de las variables requeridas para el estudio, se crearon nuevas variables y se procedió a hacer el análisis descriptivo a través del promedio histórico (media), frecuencias absolutas y relativas. El análisis se realizó según características de persona (sexo y grupo etario) y el período de ocurrencia del fallecimiento (semanas epidemiológicas).

Para este estudio se definió la causa de muerte por COVID-19 como todo registro del RENAP que contuviera en la causa básica, directa o indirecta los términos "COVID-19", "Covid", "SARS" o "Coronavirus". El sexo corresponde al anotado en el certificado de defunción (hombre/mujer). El grupo etario se clasificó por quinquenios, los cuales se agruparon para su análisis posterior en cinco grupos surgidos del comportamiento de la mortalidad (edad en años anotada en el certificado de defunción: 1-19, 20-39, 40-59, 60-79 y

≥80), los cuales coinciden con algunas de las clasificaciones por ciclo de vida utilizadas por la OMS.

No se incluyó a los menores de 1 año porque no aparecen anotados con edad en meses o días en los certificados; algunos de los diagnósticos que corresponderían a neonatos se registran como "sin edad" o están en blanco, pero no se tiene certeza de que todos sean menores de 1 año. Por esa razón se decidió excluir ese grupo en el análisis por edades (2017, N=4,929; 2018, N=4,671; 2019, N=4,788; 2020, N=3,122; hasta la semana 33).

El análisis por área geográfica, por lugar del fallecimiento y por causa de muerte se realizará en próximas publicaciones; para el presente estudio se tomó el conjunto de datos del país. En cuanto al período de tiempo de ocurrencia del fallecimiento, se clasificó por semana epidemiológica (Departamento de Epidemiología, 2020).

La OMS (1999) define la semana epidemiológica como: "El período determinado para agrupar los padecimientos o eventos para realizar las acciones de vigilancia

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

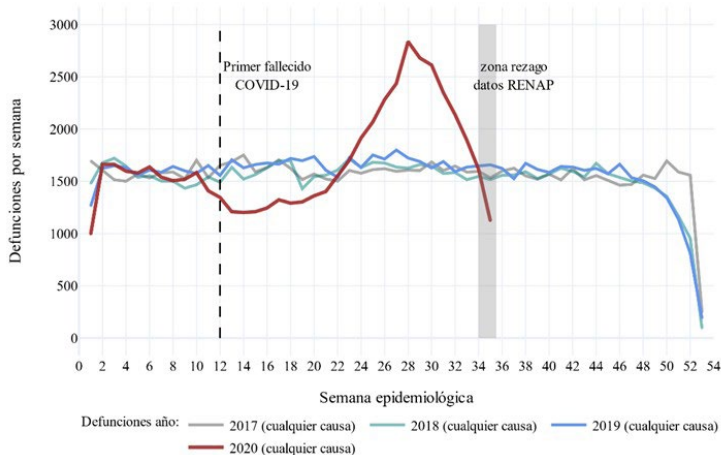
epidemiológica; permite la comparación de eventos epidemiológicos sucedidos en determinado año o período dentro de un año, con los de años previos y facilita la comparación entre países. Las semanas epidemiológicas inician en domingo y terminan en sábado; para designar la primera semana epidemiológica del año, se ubica el primer sábado de enero que incluya en los días inmediatamente precedentes, cuatro o más días del mes de enero, aun cuando esa primera semana se inicie en diciembre”.

## Resultados

### 1. Exceso de mortalidad en Guatemala

Las series temporales de la gráfica 1 muestran la tendencia de las defunciones semanales para cada uno de los cuatro años considerados. Como se puede observar, las defunciones por semana siguen un patrón constante durante los años 2017, 2018 y 2019 mientras que el exceso de mortalidad por todas las causas empezó a registrarse en el 2020, a partir de la semana epidemiológica 24 (del 7 al 13 de junio).

**Gráfica 1**  
**Defunciones semanales por cualquier causa en Guatemala (2017-2020)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del RENAP



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

## 2. Exceso de mortalidad para ambos sexos y todas las edades

En la primera columna de la tabla 1, se observa que entre las semanas 2 y 10 del año 2020, las defunciones a nivel nacional Guatemala se mantuvieron dentro del rango esperado, con una diferencia respecto al promedio histórico menor al 5%. A partir de la semana 11 (semana del 8 de marzo de 2020) y hasta la semana 21 (17 de mayo) se registró un descenso de la mortalidad, con una reducción de -27.9% respecto al promedio histórico durante la semana 13 (22 de marzo). Estas semanas corresponden al periodo de mayores restricciones de movilidad y confinamiento en respuesta al primer caso positivo COVID detectado el 13 de marzo, y al primer caso fallecido el 15 de marzo. En total, durante estas 11 semanas de déficit, se registraron 14,300 defunciones en 2020, que representa 3,497 muertes menos que las esperadas según el promedio histórico; una diferencia total de -19.6%.

A partir de la semana 24 (7 de junio) se empieza a observar el exceso de mortalidad a nivel nacional. El promedio histórico

para la semana 24 era de 1,614 defunciones mientras que en 2020 se registraron 1,915, para un exceso de mortalidad durante esa semana de 18.7%. A partir de esta fecha, el exceso de mortalidad aumentó de manera constante hasta alcanzar su máximo en la semana 28 (5 de julio), durante la cual se registraron 2,837 defunciones, 1,185 más que el promedio histórico para un exceso de mortalidad de 71.7%.

A partir de entonces se registró nuevamente un cambio en la tendencia, con un descenso en el exceso de mortalidad a nivel nacional, aunque en la semana 33, última semana para la que se tiene datos fiables del RENAP. En esa semana todavía se observó un exceso de mortalidad, pero de menor magnitud (19.7%).

En total, entre las semanas 24 y 33 del año, ocurrieron 23,207 fallecimientos por cualquier causa. El promedio histórico para estas 10 semanas es de 16,408. Esto se tradujo en 6,799 muertes más que las esperadas durante este periodo, resultando en un exceso acumulado de 41.4%. De estas, 4,916 (72.3%) fueron por causa COVID-19, de acuerdo a los datos del RENAP, mientras que 1,883 están registradas con otras causas.

---

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

---

### 3. Exceso de mortalidad desagregado por sexo

Históricamente se registran más defunciones en hombres que en mujeres. En promedio, las defunciones semanales en hombres son 1.23 veces más que las registradas en mujeres.

Entre las semanas 2 y 10 de 2020, las defunciones para ambos sexos se mantuvieron dentro del rango esperado. Como puede observarse en la tabla 1, a partir de la semana 11 (8 de marzo), se registraron 11 semanas de descenso en

la mortalidad de hombres, y 10 semanas de descenso en la mortalidad de mujeres respecto al promedio histórico.

En total durante estas 11 semanas, hubo 7,669 defunciones de hombres, 2,185 menos que las esperadas, para una diferencia de -22.2% respecto al promedio histórico durante ese periodo. Para mujeres se registran 5,969 defunciones durante las 10 semanas de déficit, 1,299 menos que las esperadas para una diferencia de -17.9% con respecto al promedio histórico.

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

**Tabla 1.**  
**Defunciones semanales y exceso de mortalidad por cualquier causa**  
**Por sexo en Guatemala**

semana	Fecha calendario	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
		Promedio historico	Defunciones 2020	% Exceso	Promedio historico	Defunciones 2020	% Exceso	Promedio historico	Defunciones 2020	% Exceso
2	05/01-11/01	1,634	1,662	1.7	909	907	-0.2	725	754	4
3	12/01-18/01	1,628	1,662	2.1	923	942	2	705	720	2.1
4	19/01-25/01	1,593	1,597	0.3	882	918	4.1	711	677	-4.7
5	26/01-01/02	1,555	1,579	1.5	845	865	2.4	710	714	0.5
6	02/02-08/02	1,564	1,637	4.7	861	920	6.9	703	716	1.8
7	09/02-15/02	1,557	1,540	-1.1	865	847	-2	692	693	0.1
8	16/02-22/02	1,577	1,506	-4.5	871	861	-1.1	705	645	-8.5
9	23/02-29/02	1,520	1,519	0	837	833	-0.5	682	686	0.6
10	01/03-07/03	1,581	1,583	0.1	864	850	-1.7	717	733	2.2
11	08/03-14/03	1,576	1,409	-10.6	865	780	-9.9	711	629	-11.5
12	15/03-21/03	1,566	1,346	-14.1	888	747	-15.8	679	599	-11.7
13	22/03-28/03	1,676	1,209	-27.9	922	643	-30.2	754	566	-24.9
14	29/03-04/04	1,634	1,202	-26.4	895	657	-26.6	737	545	-26.1
15	05/04-11/04	1,605	1,209	-24.7	889	638	-28.3	715	571	-20.2
16	12/04-18/04	1,644	1,245	-24.3	906	656	-27.6	738	589	-20.2
17	19/04-25/04	1,688	1,323	-21.6	949	701	-26.2	739	622	-15.8
18	26/04-02/05	1,680	1,291	-23.2	918	703	-23.4	761	588	-22.8
19	03/05-09/05	1,548	1,303	-15.8	860	682	-20.7	686	620	-9.6
20	10/05-16/05	1,617	1,361	-15.8	869	720	-17.1	748	640	-14.5
21	17/05-23/05	1,563	1,402	-10.3	892	742	-16.8	671	659	-1.8
22	24/05-30/05	1,549	1,547	-0.1	840	858	2.2	710	689	-2.9
23	31/05-06/06	1,682	1,702	1.2	919	972	5.8	762	730	-4.2
24	07/06-13/06	1,614	1,915	18.7	873	1,115	27.7	740	800	8.1
25	14/06-20/06	1,682	2,068	23	910	1,220	34.1	772	848	9.8
26	21/06-27/06	1,670	2,282	36.7	930	1,362	46.5	740	920	24.4
27	28/06-04/07	1,677	2,436	45.3	916	1,479	61.4	760	957	25.9
28	05/07-11/07	1,652	2,837	71.7	914	1,779	94.6	737	1,058	43.5
29	12/07-18/07	1,651	2,680	62.4	905	1,670	84.6	745	1,010	35.5
30	19/07-25/07	1,653	2,612	58	904	1,611	78.1	748	1,001	33.8
31	26/07-01/08	1,623	2,348	44.7	903	1,453	60.9	719	895	24.5
32	02/08-08/08	1,608	2,137	32.9	914	1,278	39.8	693	859	23.9
33	09/08-15/08	1,580	1,892	19.7	879	1,151	30.9	700	741	5.8

Fuente: elaboración propia con base en datos del RENAP

Esto quiere decir que, durante la época de mayores restricciones, aunque siempre existieron más defunciones masculinas en números absolutos, estas se redujeron en una mayor proporción y durante más tiempo (1 semana más). Esto podría deberse al hecho de que

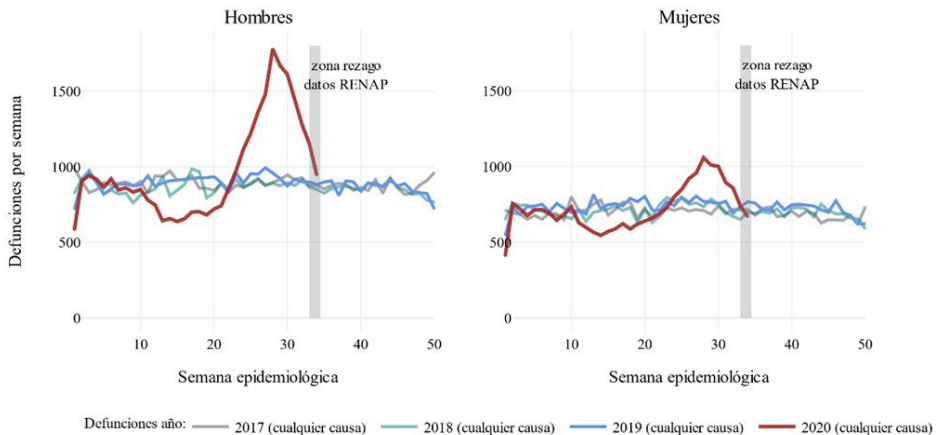
la reducción en la mortalidad se dio especialmente producto del descenso de homicidios y muertes violentas y que la violencia homicida en Guatemala afecta al 85.6%, de hombres (Mendoza & Chavez, 2020).

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

El exceso de mortalidad se empieza a evidenciar a partir de la semana 24 (7 de junio), tanto en hombres como en mujeres. De manera general, este exceso de mortalidad afecta de mayor manera a los hombres. Durante la primera semana de exceso, se registra un aumento en las defunciones de hombres en un 27.7%, mientras que en las mujeres es de 8.1%.

Para ambos, el máximo se presenta durante la semana 28, con un exceso con respecto al promedio histórico de 94.6% en hombres y 43.5% en mujeres. Esto representa 865 muertes más de hombres y 321 de mujeres, durante esa única semana. Estos datos se visualizan en la gráfica 2.

**Gráfica 2.**  
**Defunciones semanales por cualquier causa por sexo en Guatemala (2017-2020)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del RENAP

Para el 15 de agosto de 2020, todavía se registraba un exceso de mortalidad para ambos sexos de 19.7%. Sin embargo, para mujeres, las defunciones semanales ya se encontraban

dentro del rango esperado con 741 defunciones semanales, una diferencia de apenas 5.8% con el promedio histórico; mientras que, para hombres, todavía se registraba un exceso de 30.9%.



---

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

---

Al momento de cierre de este análisis, en la semana 33 del año 2020, se sumaban 10 semanas consecutivas con exceso de mortalidad tanto en hombres como en mujeres. Durante este periodo había ocurrido un exceso de muertes acumulado de 56.0% en hombres y 23.6% en mujeres. 5,069 muertes más en hombres y 1,734 muertes más en mujeres que lo esperado en esas diez semanas. La razón de exceso de mortalidad es de 2.9 ( $\approx 3$ ) hombres por cada mujer.

#### 4. Exceso de mortalidad por grupos de edad

Como se describió con anterioridad, al analizar los datos agregados a nivel nacional se observa que la mortalidad se encuentra dentro del rango esperado entre las semanas 2 a 10 de 2020, en déficit con respecto al promedio histórico durante 11 semanas consecutivas desde la semana 11, y luego en exceso desde la semana 24 hasta la fecha de cierre del análisis. Sin embargo, en la tabla 2 al realizar el análisis por grupos de edad, se observan patrones específicos que evidencian la diferencia del exceso de mortalidad por COVID-19 según los grupos etarios.

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

**Tabla 2.**  
**Exceso de mortalidad por cualquier causa**  
**Semanal por grupos de edad en Guatemala**

semana	Fecha calendario	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 y más
2	05/01-11/01	25.4	-6.5	92.3	-7.8	30.6	-4.5	6.2	-17.2	-26.4	6	-12.8	5.4	3.5	3.2	9.4	2	13.4	-36.8
3	12/01-18/01	-7.1	11.1	-34.3	-22	-16.9	22.8	-27.8	-4	23	-4.8	-6.9	7.2	-2.5	0.2	3.2	9.1	2.7	-37.5
4	19/01-25/01	33.3	53.8	44.3	-22.2	-20.9	8	-17.1	-1.6	-28.3	13.3	4.4	-6.2	15	-2.3	-3.8	12	-13	-47.4
5	26/01-01/02	-7.4	16.5	-6.2	-13	-9.8	-33.1	-4.1	4.4	1.5	-4.4	-12	2.1	-4.7	33.3	18.7	10.2	11.9	-38.4
6	02/02-08/02	-5.2	8.4	28.6	7.6	7.4	-2.6	-1.7	2.5	39.6	30.4	-8.7	4.4	15.9	12.1	-4.4	0	-3.5	-49
7	09/02-15/02	-34.5	-40.2	-24.9	-16.7	4.1	-13.6	10.4	15.4	-2.8	-9.1	1.9	-5.2	20.4	-2.3	15	6.1	7.6	-42
8	16/02-22/02	-20.1	-35	-28.1	-13.2	9.3	-34.9	-23.5	-25.5	2.1	-3.6	-10.8	2.5	-0.7	-4.8	16.8	-4.2	-5.2	-43
9	23/02-29/02	-12.1	0	9.5	-26.8	-6.9	1.9	-26	16.7	-31.3	18.9	-13.4	-5.1	2.1	1.6	11.4	-6.7	-1.3	-39.9
10	01/03-07/03	-25.1	-32.3	22.2	-27.3	-11.1	8.3	-5.5	-6	-3.5	-17.5	-4.3	12.9	4.6	21.9	-15.5	-3.3	17.2	-33
11	08/03-14/03	-45.1	-25.2	-27.3	-35.1	0	-35	-9.3	-7.9	-24.6	0.5	-0.4	-19.4	-3.4	-6.9	0.6	-11.1	2.6	-42.9
12	15/03-21/03	-42.2	-51.2	-34.1	-49.7	-38.5	-13.8	-25	-33.7	-23.1	-2	-21.6	-3.3	19.6	28.8	-11.5	0.5	-8.6	-47.6
13	22/03-28/03	-65.6	-40	-37.5	-60.8	-58.1	-52.2	-46.7	-46.4	-43.9	-10.3	-21.6	-18	-10.7	-10.8	-14.9	-31.7	-19.5	-50.4
14	29/03-04/04	-70	-10	-64.3	-63.9	-27.7	-27.6	-29.3	-18.3	-31.7	-23.2	-25.3	-22.9	-5.1	-20.6	-12.2	-18.4	-9.8	-53
15	05/04-11/04	-52.4	-7.7	-17.3	-50	-50	-25.1	-38.4	-52.6	-35.2	-24.6	-18	-28.1	-16.2	-19.5	-12.6	-19.4	-4.3	-45.5
16	12/04-18/04	-47.1	-43.1	-53.8	-68.1	-55.6	-33.7	3	-29.2	-22.1	-34	-29.6	-18.9	-2.7	-28.9	-10.2	-15.7	-19.2	-58.1
17	19/04-25/04	-42	-16.1	-34	-9.1	-26.1	-30.7	-29.3	-36.2	-28.7	-24.7	3.8	-6.5	-9.1	-15.7	-16.1	-18.3	-17.7	-52.2
18	26/04-02/05	-54.5	-30.1	-26.8	-18.2	-27.9	-25.9	-47.5	-31.6	-8.1	-21.5	-26.2	-5.7	-9.5	-21.5	-4.2	-12.4	-21.9	-48.7
19	03/05-09/05	-72.2	-41.2	-23.6	-20.5	-11.9	-34.8	-18.5	-4.7	22.4	-15.7	-19.1	4.5	3	-2.4	1.1	-13.4	-18.3	-54.4
20	10/05-16/05	-56.6	-34.3	-45.6	-54.5	-42.7	-34.9	-3.4	-22.2	-13.8	-16.2	-11.7	2.2	1.3	6.4	0.8	3.2	-1.1	-48.9
21	17/05-23/05	-53	-71.4	-15.8	-42.3	-17.9	-14	-36.5	-1.2	-22.6	1.6	-8.2	21.1	3.1	0.8	25.1	-3.1	-13.4	-42.8
22	24/05-30/05	-38.7	9.5	-23.6	21.4	-6.1	-10.2	-27.5	-14.3	24.2	26.7	12.7	21.4	28.4	10.7	36.5	8.3	6.5	-44.3
23	31/05-06/06	-53.2	-46.5	-35.3	-43.5	-20.7	-15.1	-11.8	8.1	25.9	18.2	21.6	23.7	35	23.4	12.3	-1.5	19.1	-26.7
24	07/06-13/06	-31.2	-53.3	0	-27.5	3.8	-17.2	-8.5	-15.3	53.3	7.1	76.4	28.8	59.9	70.7	49.6	26.7	18.2	-26.9
25	14/06-20/06	-39.2	-25.2	-13.3	-34.9	-9.9	8.8	-10.8	22	28.2	82.9	59.9	45.2	42.5	80.9	48.8	26.1	22.2	-23.2
26	21/06-27/06	-51.9	-61.9	-28.1	-22.5	-38.7	-18.3	-8.2	23.2	54.1	90.3	76.9	73.2	101.8	110.1	61.5	55.7	70.7	-3.2
27	28/06-04/07	-22.6	-68.8	-4.2	-38.3	-1.6	14	13.9	19.7	82.3	71.5	101.4	106.5	101.8	113.2	83.5	84.6	64.9	-3.8
28	05/07-11/07	-58.8	-76.5	-29.9	-25.5	-5.1	-10.9	-2.3	19.8	92.1	163.2	140.5	126.3	179.2	166.4	125.1	119.3	66.3	1.4
29	12/07-18/07	-70	-41.2	-38.9	-61.7	-27.2	-18.5	14.4	-6.7	46.3	78.8	144.4	137.9	182.7	161.3	100.4	108.2	98.8	24.1
30	19/07-25/07	-20.8	-2.3	72.4	-11.6	-41.5	-11.8	-10.4	24.8	59.4	37.4	75.9	148.6	113.8	158.9	134.7	108.2	73	5.9
31	26/07-01/08	-69.8	-48	-49	-15	-1.2	-0.6	54.8	11.3	53.2	92.2	96.6	93.6	110.7	82.4	96.1	82.2	78.1	3.3
32	02/08-08/08	-46.6	-46.9	-35.3	4.8	-10.2	-2.6	-0.5	8.2	58.2	66.4	66.4	48	95.7	76.2	88.4	58.1	36.5	-16.1
33	09/08-15/08	-17.6	-31.6	-32.2	-7.8	-26.6	-24.5	-6.4	-19.9	37.9	27.5	24.8	34.1	67.6	60.3	50.8	46.8	42.3	-16.5

Fuente: elaboración propia con base en datos del RENAP

Para los grupos de edades 1-4, 5-9, 10-14 y 15-19 se registran algunas semanas con exceso de mortalidad de manera esporádica en el periodo entre las semanas 2 y 6 del año. A partir de la semana 7 se observó un claro descenso en la mortalidad con respecto al

promedio histórico en estos grupos de edad durante todo el periodo de estudio. El mínimo se registró durante la semana 28 para el grupo de edad de 5-9 con -76.5%. En total, entre las semanas 2 y 33, ocurrieron 608 muertes menos que las esperadas entre 1-4 años





Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

(-41.2%); 141 muertes menos que las esperadas entre 5-9 años (-31.7%); 94 muertes menos que las esperadas entre 10-14 años (-18.4%) y 412 muertes menos que las esperadas entre 15-19 años (-28.5%)

Los grupos de edades 20-24, 25-29, 30-34 y 35-39 presentaron algunas semanas con exceso de mortalidad de manera esporádica entre las semanas 2 a 10 del año 2020. A partir de la semana 11, se identificó un periodo de 13 semanas con descenso en la mortalidad respecto al promedio histórico. El mínimo ocurrió durante la semana 13 para el grupo de 20-24 años, con -58.1%. Es decir, la etapa de déficit de mortalidad se retrasa con respecto a los grupos de años anteriores. A partir de la semana 24, el descenso en la mortalidad disminuyó para los grupos de edades de 20-24 y 25-29 y se acercó al rango histórico esperado; mientras que los grupos de edades de 30-34 y 35-39, fueron los primeros en registrar un periodo consecutivo de exceso de mortalidad entre las semanas 25 a 32.

Los grupos de edades de 40-44, 45-49, 50-54 y 55-59 también presentaron semanas de exceso de mortalidad de manera esporádica entre las semanas 2 y 10 de año. Sin embargo, durante las semanas 11 y 20, presentaron un déficit menor que los grupos de edades anteriores. El mínimo es de -43.9% durante la semana 13 para el grupo de edad de 40-44. A partir de la semana 21, fueron los primeros grupos de edad en registrar un exceso de mortalidad. En total, durante las 14 semanas de exceso de mortalidad registradas hasta la fecha de cierre de este análisis, el grupo de 40-44 registró 356 muertes más que las esperadas, para un exceso de 45.6%; de 45-49 años, 487 muertes más que las esperadas para un exceso de 57.3%; el grupo entre 50-54, 657 muertes más que las esperadas con un exceso de 67.2% y en el de 55-59 se registraron 850 muertes más que las esperadas, para un exceso de 69.2%.

Los grupos de edades de 60-64, 65-69, 70-74 y 75-79 fueron los más afectados por el exceso de mortalidad por la COVID-19 en Guatemala. Durante las primeras



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

semanas del año, también presentaron exceso de mortalidad, pero de manera más constante entre las semanas 2 y 11 de año. Entre las semanas 11 a 20, presentaron un déficit menor que los grupos de edades anteriores. El mínimo es de -31.7% durante la semana 13 para el grupo de edad 75-79. A partir de la semana 21, registraron un exceso de mortalidad. En total, durante las 14 semanas de exceso de mortalidad registradas hasta la fecha de cierre de este análisis, en el grupo de 60-64 años se registraron 1,166 muertes más que las esperadas, para un exceso de 85.5%; de 65-69, 1,295 muertes más que las esperadas, para un exceso de 85.6%; de 70-74, 1,133 muertes más que las esperadas, con un exceso de 70.7% y de 75-79 se registran 898 muertes más que

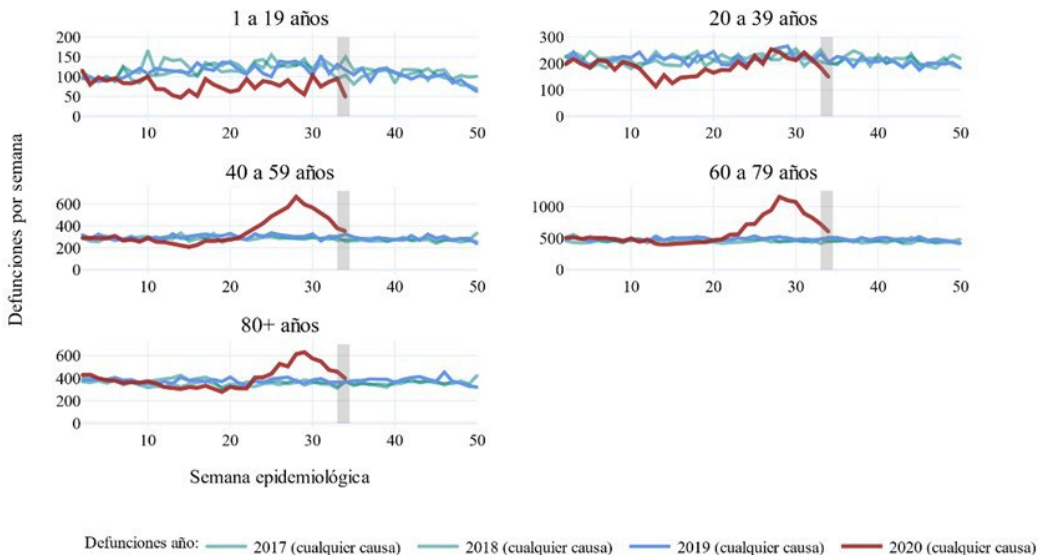
las esperadas para un exceso de 54.9%. A la fecha de corte de este análisis, todos estos grupos de edades todavía presentaban exceso de mortalidad.

## Exceso de mortalidad por grupos de edad agregados

Finalmente, para los grupos de 80-84 y 85 años y más, el primero presentó un patrón idéntico a los grupos anteriores, registrando 798 muertes más que las esperadas en un periodo de 14 semanas consecutivas de exceso, para una mortalidad acumulada de 45.4%; mientras que, de 85 años en adelante, solo se identificó una única semana de exceso (semana 29) con un exceso de 24.1%.

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

**Gráfica 3.**  
**Defunciones semanales por cualquier causa por grupos de edad en Guatemala (2017-2020)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del RENAP

Al agruparlos, se identifican cinco grupos de poblaciones tal como se observa en la gráfica 3. Para la población entre 40 y 59 años existió un exceso de mortalidad desde la semana 21 y a la fecha de los últimos datos disponibles (semana 33), todavía existía un exceso de mortalidad del 23.5%. El pico ocurrió durante la semana 28, con un exceso de 129.8%. En total, durante este periodo de exceso de mortalidad, se registraron 6,188 defunciones en

este grupo de edad; 2,351 muertes más que el promedio histórico, siendo un exceso total de 61.3%.

Para la población entre 60 y 79 años también existió un exceso de mortalidad desde la semana 22, y para la semana 33 todavía existía un exceso de mortalidad del 27.4%. El pico ocurrió durante la semana 28, con un exceso de 145.6%. En total, se registraron 10,605 defunciones durante esas 13 semanas, 4,491 muertes

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

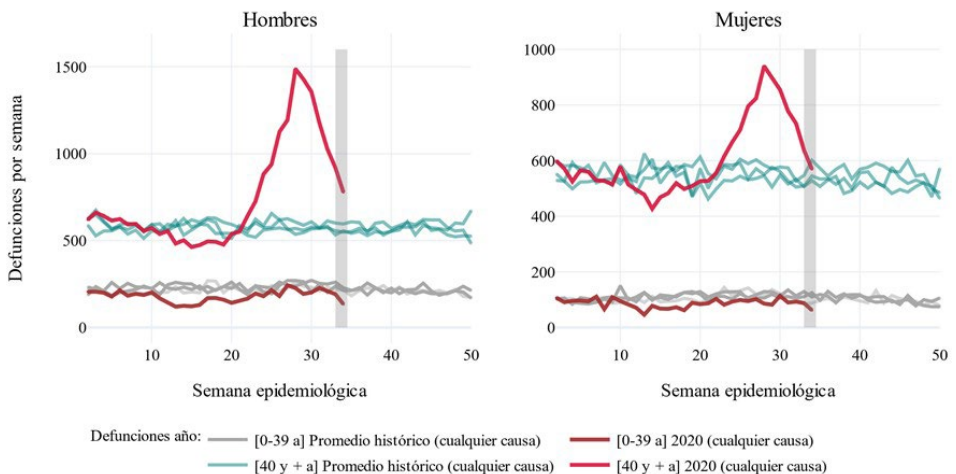
más que el promedio histórico, para un exceso total de 73.5%. Este representa el segmento de la población con mayor exceso de mortalidad, siendo el más vulnerado durante la primera ola de la pandemia en Guatemala.

Para la población mayor de 80 años existió un exceso de mortalidad desde la semana 22 (24 de mayo) y a la semana 33 todavía existía un exceso de mortalidad del 23.5%. El pico ocurrió durante la semana 28, con un exceso de

129.8%. En total, se registraron 6,192 defunciones durante esas 13 semanas, 1,514 muertes más que el promedio histórico, con un exceso total de 32.4%.

Por grupos de edad y sexo, el comportamiento de la mortalidad en Guatemala durante la primera ola de COVID-19 muestra diferenciales entre la población menor de 40 años y los mayores de 40, así como entre hombres y mujeres, como se observa en la gráfica 4.

**Gráfica 4.**  
**Defunciones semanales por cualquier causa por grupos de edad y según sexo en Guatemala (2017-2020)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del RENAP



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

En la gráfica anterior no se identifica exceso de mortalidad en ninguna semana del año, para los fallecidos de ambos sexos menores de 40 años. Entre las semanas 10 y 20, para hombres menores de 40 años se identifica un claro déficit de mortalidad en comparación con años anteriores. Durante las semanas 21 y 33, todavía se mantiene un ligero déficit que suma 286 muertes menos que lo esperado para esas 13 semanas (-9.0%). Para mujeres menores de 40 años, se identifica un ligero déficit en las defunciones durante las semanas 10 a 20, y se mantienen dentro del rango esperado durante las semanas 21 a 33.

Para los fallecidos mayores de 40 años se empieza a identificar exceso de mortalidad desde la semana 21 (17 de mayo), en mayor magnitud para hombres que para mujeres. Durante esas 13 semanas de exceso, para hombres mayores de 40 años, se llegó a registrar un exceso máximo de 160.6% durante la semana 28. Y en total se registraron 13,452 defunciones, esto es 5,939 muertes más que las esperadas para un exceso acumulado de 79.0%.

Para mujeres mayores de 40 años, se alcanzó un exceso máximo

de 67.9% durante la semana 28. Y en total se registran 9,533 defunciones durante esas 13 semanas de exceso. Esto es 2,416 muertes más que las esperadas para el año 2020, dando un exceso acumulado de 33.9%. Esto suma 8,355 muertes en exceso entre las semanas 21 a 33 para mayores de 40 años. Al cierre de este análisis en la semana 33 ambos sexos todavía presentaban exceso de mortalidad (63.0% en hombres y 22.5% en mujeres).

## Conclusiones

El período durante el cual se observó exceso de mortalidad comprendió las semanas epidemiológicas 24 a 33 del año 2020. En estas 10 semanas hubo 23,207 muertes por cualquier causa. El promedio histórico de los tres años anteriores fue de 16,408, por lo cual, se establece que hubo 6,799 muertes más que las esperadas para ese periodo, con un exceso acumulado de 41.4%. De estos fallecimientos, 1,883 están registrados por otras causas y 4,916 (72.3%) son por causa de la COVID-19, de acuerdo a los datos del RENAP.

Sin embargo, la mortalidad afecta de manera diferente por sexo y edad. Para varios grupos de edad

Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

se registran periodos de descenso de la mortalidad con respecto al promedio histórico durante todo el año, por lo que este dato incluye periodos de exceso de mortalidad, pero también de déficit que compensan el resultado. Por eso, para entender el exceso de mortalidad de mejor manera, se debe analizar específicamente para cada población.

El exceso de mortalidad varía según el sexo afectado por COVID-19. En las semanas con mayor restricción de movilidad (semanas 11 a 21), hubo una disminución de la mortalidad con porcentajes negativos en ambos sexos, en relación con el promedio histórico registrado; la reducción fue más evidente entre los hombres, lo cual puede estar relacionado con el descenso de homicidios y muertes violentas, que afectan en mayor porcentaje a hombres jóvenes.

A partir de la semana epidemiológica 24 y durante un período de 10 semanas, se presentó el exceso de mortalidad, mayor en hombres (56%), que en mujeres (24%), con una razón de 3 hombres por cada mujer fallecida. Este ratio se incrementó también respecto al ratio histórico, que era de 1.23 hombres por cada mujer.

El exceso de mortalidad afecta de forma diferente según la edad. Se observó disminución en relación al promedio histórico durante todo el período de estudio en el grupo de 1 a 19 años; en el grupo de 20 a 39 años, esta disminución estuvo condicionada por la restricción de movilidad; concretamente, pudo incidir en ella la suspensión de las clases presenciales en todos los niveles del ciclo escolar y, posteriormente, de las universidades.

Se evidenció exceso de mortalidad durante 14 semanas seguidas (semanas 21 a 33) en tres grupos etarios: el de 40 a 59, de 60 a 79 y en mayores de 80 años, pero el grupo más vulnerado durante la primera ola de la pandemia fue el de 60 a 79 años con un exceso de mortalidad de 146% en la semana 28.

Durante esas 13 semanas de exceso, para hombres mayores de 40 años, se registraron 5,939 muertes más que las esperadas para un exceso acumulado de 79.0%. Para mujeres mayores de 40 años, se registraron 2,416 muertes más que las esperadas para el año 2020, dando un exceso acumulado de 33.9%. Esto suma 8,355 muertes en exceso entre las semanas 21 a 33 para mayores de 40 años y al momento



Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

de cierre de este análisis ambos sexos todavía presentaban exceso de mortalidad.

### Referencias bibliográficas

- Alvarez, V., Guavita, L., Ayala, D., Torres, A., Hurtado, K., & Gordillo, N. (2020). *Exceso de mortalidad en Colombia 2020. Informe 2*. Bogotá, Colombia.: Dirección de Epidemiología y Demografía, Ministerio de Salud.
- Centers for Disease Control and Prevention. (2020). Obtenido de Excess Deaths Associated with COVID-19: [https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/covid19/excess\\_deaths.htm#data-tables](https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/covid19/excess_deaths.htm#data-tables)
- Centro Nacional de Epidemiología. (2020). *Vigilancia de los excesos de mortalidad por todas las causas. Situación a 29 de junio de 2020*. España. Obtenido de [https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/MoMo/Documents/informesMoMo2020/MoMo\\_Situacion%20a%2029%20de%20junio\\_CNE.pdf](https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/MoMo/Documents/informesMoMo2020/MoMo_Situacion%20a%2029%20de%20junio_CNE.pdf)
- Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades. (2020). *Boletín estadístico sobre exceso de mortalidad por todas las causas durante la emergencia por COVID-19*. Gobierno de México.
- Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 . (2020). Conferencia de prensa del director ejecutivo, Edwin Asturias. [Facebook]. Guatemala. Recuperado el 27 de 09 de 2020, de <https://www.facebook.com/watch/?v=312732159831698&extid=NTqi-7ygLpJ5qLHfc>
- Departamento de Epidemiología. (2020). (M. d. Social, Ed.) Obtenido de CALENDARIO DE SEMANAS Y PERIODOS EPIDEMIOLOGICOS AÑO 2020: <http://epidemiologia.mspas.gob.gt/files/2020/informacion/SEMANAS2020.pdf>
- Departamento de Epidemiología. (2020). *Circular número TLGG-10-2020 "Actualización guía epidemiológica COVID-19 al 24 de agosto 2020 y guía para el uso autorizado de pruebas serológicas (Anticuerpos) SARS-CoV-2 en Guatemala"*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Martínez Folgar, K. (2020). *COVID19 En 5 gráficos: La mortalidad ha crecido en la capital pero no en el país con respecto a años anteriores*. Obtenido de Plaza Pública: <https://www.plazapublica.com.gt/content/covid19-en-5-graficos-la-mortalidad-ha-crecido-en-la-capital-pero-no-en-el-pais-con-respecto>

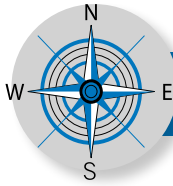


Óscar Chávez, Aída Barrera, Karin Slowing Umaña ◀ Exceso de mortalidad durante la primera ola de COVID-19 en Guatemala (Estudio retrospectivo a partir de los datos del RENAP durante las semanas epidemiológicas 2 a 33)

- Mendoza, C., & Chavez, O. (2020). *Informe sobre la violencia homicida en Guatemala*. Guatemala: Asociación Civil Diálogos.
- Ministerio de Salud Chile. (2020). Obtenido de Ministerio de Salud anunció que incorporará a los fallecidos probables en el informe epidemiológico: <https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-anuncio-que-incorporara-a-los-fallecidos-probables-en-el-informe-epidemiologico/>
- Organización Panamericana de la Salud. (9 de 1999). Boletín Epidemiológico. 20(3). Obtenido de [https://www.paho.org/spanish/sha/BE\\_v20n3.pdf](https://www.paho.org/spanish/sha/BE_v20n3.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Obtenido de Una tragedia peor de lo que creemos: las tasas de exceso de mortalidad sugieren que el número de muertes por COVID-19 se subestima enormemente en ALC: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/a-greater-tragedy-than-we-know--excess-mortality-rates-suggest-t.html>
- The Economist. (15 de 07 de 2020). *Tracking covid-19 excess deaths across countries*. Obtenido de <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/07/15/tracking-covid-19-excess-deaths-across-countries>
- World Health Organization. (2020). *Public health surveillance for COVID-19: interim guidance*. Obtenido de <https://www.who.int/publications/i/item/who-2019-nCoV-surveillanceguidance-2020.7>
- World Health Organization. (2020). *WHO Definitions: emergencies*. Obtenido de <https://www.who.int/hac/about/definitions/en/>



Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?



## Contrapunto

# ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

Carlos E. Calderón-Monroy<sup>1</sup>

Escuela de Estudios de Postgrado

Facultad de Ciencias Económicas / USAC

### Resumen

Durante los últimos años del siglo XX el papel del banco central sufrió cambios drásticos. Tanto en economías avanzadas como en economías en desarrollo se decidió otorgarles independencia operacional. A primera vista pareciera que esta medida incrementó la influencia que estas organizaciones tienen en la implementación de política económica. La verdad es todo lo contrario. El papel que estas organizaciones juegan ahora en el desarrollo de políticas que ayuden a mejorar el crecimiento económico se redujo considerablemente. El objetivo de este artículo es presentar las desventajas de otorgar independencia operacional a los bancos centrales. Asimismo presenta la idea de que la banca central debe trabajar en conjunto con otras instituciones del Estado en el desarrollo de nuevos instrumentos de política económica, para fomentar el desarrollo económico y enfrentar los retos de una sociedad post-pandemia.

### Palabras clave

Independencia del banco central, política monetaria, meta inflacionaria, política fiscal, nuevos instrumentos de política económica.

1. Licenciado en Administración de Empresas (UFM), Maestro en Administración de Negocios (MBA) (Claremont Graduate University), Candidato a Doctor en Ciencias Económicas (USAC). Catedrático universitario.



Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

### Abstract

In the final years of the twentieth century, the role of central banks suffered drastic changes. In advanced and underdeveloped countries, they were given operational independence. At first glance it seems that, with this measure, their influence in developing economic policy increased dramatically. The truth is quite the opposite. The role these institutions are playing in developing and implementing economic policy that fosters economic growth narrowed considerably. The goal of this article is to present the disadvantages of bestowing operational independence on central banks. Furthermore, the article calls for a broader coordination between central banks and other public institutions to develop new economic policy instruments to foster economic growth to face the challenges of a post-pandemic society.

### Keywords

Central bank independence, monetary policy, inflation targeting, fiscal policy, new economic policy instruments.

## Introducción

**D**urante los últimos años del siglo XX se presentaron cambios drásticos en las funciones de la banca central, tanto en economías avanzadas como en países en vías de desarrollo. En 1997, el gobierno del Reino Unido dio por finalizado su control sobre el Banco Central de Inglaterra. Este cambio incluyó el surgimiento del Comité de Política Monetaria (MPC, por sus siglas inglés), el cual incluye expertos en la materia, pero excluye a miembros del sector industrial, los sindicatos o el público en general.

En Guatemala también se declaró la necesidad de la independencia del Banco Central. El primer paso fue la introducción de reformas a la Constitución a través del acuerdo legislativo 18-93. Una de las reformas establece la prohibición para el Banco de Guatemala

de financiar las operaciones del Estado. El proceso de independencia se consolidó en los primeros años del siglo XXI, cuando se dotó al banco central de la estructura legal necesaria para trabajar como un ente independiente.



---

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

---

Estos cambios se basaron, principalmente, en la teoría de que la inconsistencia en la política monetaria a través del tiempo puede reducirse únicamente si ésta es delegada a un banco central independiente y conservador (Rogoff, 1985). El término conservador se refiere a que las autoridades del banco central deben ser más conservadoras que el mismo gobierno en su aversión a la inflación. Este proceso ha tenido consecuencias significativas en el papel que juegan los bancos centrales en el crecimiento económico, especialmente en países en vías de desarrollo.

El objetivo de este artículo es presentar la idea de que la “independencia operacional” que se le ha otorgado a la banca central ha reducido considerablemente su papel en la elaboración e implementación de políticas que conduzcan a un crecimiento económico sostenido. Es más, la ausencia de la banca central en el financiamiento de las operaciones del Estado ha permitido que las instituciones bancarias privadas asuman esta posición, y a través de legislación recientemente aprobada, se ha creado un escenario donde el financiamiento al sector público desplaza al financiamiento al sector privado,

lo cual entorpece el crecimiento económico en vez de acelerarlo.

Asimismo, en el artículo se argumenta que la independencia del banco central reduce el menú de herramientas económicas que pueden utilizarse, al concentrarse exclusivamente en la administración de las tasas de interés en el corto plazo y en su intervención en el mercado de divisas para evitar ya sea una apreciación, o una devaluación de la moneda. Estas dos variables, la tasa de interés y el tipo de cambio, se han convertido en los únicos instrumentos a través de los cuales el banco central implementa política monetaria para alcanzar su objetivo de lograr una tasa de inflación baja y estable.

El artículo concluye con la idea de que, para reactivar el crecimiento en una sociedad post pandemia, el banco central no debe trabajar solo. Debe trabajar en conjunto con otras instituciones del Estado para enfrentar los grandes retos económicos que se avecinan en el corto plazo. Sin embargo, esto requiere de un cambio en su estructural legal y en la forma en la que implementa política monetaria.

El artículo se divide en tres partes. En la primera se presenta la teoría



Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

que fundamenta la idea de la necesidad de otorgar independencia al banco central. En la segunda, se presentan algunas desventajas que conlleva el modelo de la independencia del banco central en Guatemala. La tercera parte es la conclusiva.

## 1. El origen de la independencia de la banca central

Cuando se habla de la independencia del Banco Central en el discurso económico, los especialistas en el área se refieren a la idea de que la política monetaria debe estar, principalmente, en manos de personeros del banco central del país y, por lo tanto, la influencia del gobierno de turno está hasta cierto punto restringida.

De acuerdo con Fischer (2015) la idea detrás de la independencia del banco central es contrarrestar los riesgos inflacionarios que podrían surgir si este no fuese totalmente independiente. Según Haan y Eijffinger (2016) estos riesgos inflacionarios pueden presentarse si existe presión política por aumentar el crecimiento económico en el corto plazo, para obtener alguna ventaja política o si la clase política tiene algún

incentivo para emitir dinero, para financiar el gasto de gobierno. Entonces, al delegar la política monetaria a un ente independiente y conservador, las promesas de mantener bajo el nivel de inflación serán más creíbles.

Ben Bernanke (2010), ex jefe de la Reserva Federal de Estados Unidos, afirma que cuando las declaraciones del banco central en cuanto a la inflación no son creíbles el público esperará una inflación elevada; por lo tanto, demandará incrementos más rápidos en los salarios nominales. Es decir, la falta de independencia del banco central llevará a una falta de credibilidad en la institución y esto tendrá como resultado expectativas de inflación más elevadas en el mediano y largo plazos.

De acuerdo con algunos autores la independencia de la banca central conlleva otros beneficios, además de ayudar a controlar la inflación. Giordano y Tommasino (2011) concluyen que otro beneficio de delegar la política monetaria a un banco central independiente se relaciona con la sostenibilidad de la deuda de un país. El estudio de estos autores muestra que aquellos países con un banco central independiente presentan menos po-

---

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

---

sibilidades de no cumplir con sus obligaciones de deuda.

Un buen número de los bancos centrales a los que les fue otorgada esta “independencia operativa” se han enfocado, principalmente, en la administración de los tipos de interés en el corto plazo. El uso de otros instrumentos para implementar política económica se ha visto reducido considerablemente. La crisis financiera mundial de 2008 presentó un reto importante para los bancos centrales, en economías avanzadas, que utilizaban a las tasas de interés en el corto plazo como principal instrumento en el manejo de su política monetaria. Debido a la profundidad de la crisis, las tasas de interés nominales en el corto plazo descendieron a niveles muy cercanos a cero, dejando a este instrumento prácticamente inoperante para la implementación de política monetaria.

Dada esta situación, los principales bancos centrales del mundo (el Banco Central de Inglaterra, el Banco Central de Japón, el Banco Central de Europa y la Reserva Federal en Estados Unidos) implementaron políticas monetarias poco convencionales, como la compra masiva de activos financieros a empresas,

principalmente a aquellas que no se desenvuelven en la industria financiera (política conocida como expansión monetaria cuantitativa), con el objetivo de inyectar liquidez en las economías. Al proveer a los bancos del sistema de mayor liquidez esto se traduciría en un incremento en el otorgamiento de créditos y, por ende, un aumento en la inversión y en el consumo.

Lamentablemente, esto no sucedió. Lo que sí se materializó como resultado de esta política fue el crecimiento considerable del balance general de estos bancos centrales. Asimismo, la política benefició a aquellas personas propietarias de activos financieros cuya demanda y valor creció significativamente al inyectarse esas cantidades enormes de liquidez, dinero que quedó atrapado en canales financieros.

Algunos autores concluyen en que las verdaderas razones detrás de la decisión de otorgar independencia operacional a los bancos centrales, no son las que normalmente se presentan como justificación. Bernhard, Broz y Clark (2002) argumentan que “puede ser que las decisiones que se toman en estas instituciones tengan menos que ver con el deseo de reducir la inflación y

---

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

---

más con el deseo de redistribuir el ingreso hacia los actores más poderosos” (Pág. 694).

Aunque pueden debatirse las verdaderas motivaciones detrás de la implementación de estas medidas, lo que no puede debatirse son los resultados que políticas como la expansión monetaria cuantitativa han tenido en las economías donde se han implementado: una sobrevaloración de ciertos activos (bonos, acciones, bienes raíces) que ha llevado a la desigualdad económica a niveles no vistos desde la víspera de la Gran Depresión, que inició en 1929.

Durante los últimos treinta años, tanto en economías avanzadas como en países en vías de desarrollo, el concepto de la independencia operacional de la banca central fue generalmente aceptado e implementado. Una buena parte de estos bancos centrales “independientes” implementaron política monetaria de forma muy similar al adoptar la política de *inflation targeting* como marco de referencia para implementar política monetaria, a pesar de que existían diferencias fundamentales en estas economías.

## 2. La independencia del banco central en Guatemala

### a. Las desventajas de la política de *inflation targeting*

En 2005 el Banco de Guatemala adoptó el programa llamado Esquema de Metas Explícitas de Inflación (EMEI), el cual tiene como marco de referencia la política de *inflation targeting*. El Banco de Guatemala (2019) define a EMEI como “una estrategia de política monetaria que se basa en el compromiso por parte de la autoridad monetaria y del Banco Central de establecer una meta explícita para la tasa de inflación, tomando en cuenta un horizonte temporal para el cumplimiento de la misma” (Pág. 1).

Tomando como soporte la idea de que las metas que establezca un banco central independiente serán más creíbles, la política monetaria se enfoca en un único objetivo: una tasa de inflación baja y estable. Para lograrlo, utiliza principalmente un instrumento: la tasa de interés en el corto plazo, bautizada en Guatemala con el nombre *tasa líder de política monetaria*. (Es

---

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

---

necesario señalar que, en países en vías de desarrollo, como Guatemala, los bancos centrales se apoyan en la intervención en los mercados cambiarios para lograr sus objetivos de inflación).

El economista francés Olivier Blanchard (2011) se ha pronunciado en contra de la utilización de *inflation targeting* en economías avanzadas, después de la crisis financiera mundial de 2008, argumentando que la política monetaria ya no puede consistir en alcanzar un objetivo a través de un instrumento. De acuerdo con Blanchard, implementar política económica en la era postcrisis requerirá de controlar varios objetivos a través de varios instrumentos, y esto podría requerir la interacción de la banca central con otras instituciones del Estado, lo que debilita el argumento de la necesidad de un banco central independiente.

Para economías en vías de desarrollo, un asunto que debe considerarse en la implementación de política monetaria basada en el esquema de *inflation targeting* es: ¿cuál es la tasa de inflación apropiada? Epstein (2015) argumenta que se esperaría que ese número alrededor del cual

girará la política monetaria sea el resultado de una rigurosa investigación y de un consenso generalizado (de un buen número de sectores de la sociedad) que una tasa de inflación baja y estable es la más apropiada para la economía doméstica. Sin embargo, esto no sucede en la realidad. Epstein hace referencia a estudios realizados por el economista estadounidense James Tobin, en los cuales concluye que una tasa de inflación más alta puede llevar a un crecimiento económico más elevado al disminuir la tasa de retorno de los activos financieros en relación con el capital, trayendo como consecuencia un mayor nivel de inversión.

Anwer e Islam (2011) argumentan que la evidencia empírica sugiere que la relación entre la inflación y el crecimiento económico no es lineal. Es decir, existe un “efecto umbral” en el que, hasta cierto punto, el crecimiento económico está positivamente relacionado con la inflación. Estos autores concluyen que, en economías en vías de desarrollo, el crecimiento económico empieza a disminuir cuando la tasa de inflación llega a un intervalo de 14-18%. Esto está muy lejos del intervalo de 4 a 6% en el cual se ha situado el



---

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

---

objetivo para la tasa de inflación para muchos de estos países.<sup>2</sup> Sin embargo, permitir este escenario —que se presente una inflación más elevada— perjudicaría principalmente a la industria financiera, la cual tiene una influencia muy importante en las políticas monetarias que se implementen.

## La medición de la inflación y el *inflation targeting*

En 2014, la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos (CBO, por sus siglas en inglés) publicó un estudio titulado La distribución de ingreso de los hogares en el cual concluyó que el ingreso anual promedio de los hogares en Estados Unidos asciende a US\$91,500. Sin embargo, un hogar alcanzaba ese nivel de ingreso en el percentil sesenta y ocho de la distribución, es decir, dos terceras partes de los hogares en ese país tenían un ingreso menor.

El economista John Weeks (2020) argumenta que la conclusión sobre esta información debería ser obvia: la medición de la inflación utilizada en economías avanzadas se basa principalmente en el consumo de la clase media alta, no en el consumo del hogar promedio y mucho menos en el consumo de los hogares con escasos recursos. Ahora, en economías en vías de desarrollo, la crítica puede ir dirigida al hecho de que se le otorga mucho peso dentro del índice de precios a algunos productos que, por su inestabilidad en los mercados internacionales, tienen fluctuaciones muy volátiles en sus precios. Es decir, se le otorga mucho peso a la llamada inflación importada.

Cuando se establecen objetivos de inflación que se basan en medidas de precios sobre los cuales el banco central no tiene control, el impacto de la presión para controlar la subida de estos precios recae en aquellos precios en los que sí se tiene control: los productos domésticos. Siendo los

---

2. En ningún momento el autor de este artículo está argumentando que una tasa de inflación en ese orden (14 a 18%) sea la indicada para Guatemala. Sin embargo, debe quedar claro que establecer un nivel de inflación muy bajo como objetivo de política monetaria representa un costo de oportunidad muy importante en cuanto a crecimiento económico y la generación de empleo. La implementación de políticas monetarias debe basarse en un análisis exhaustivo de la estructura y las necesidades de la economía de Guatemala, y no en recomendaciones de entes internacionales o en adoptar objetivos porque estos están siendo implementados en otros países.





Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

salarios uno de los componentes de todo proceso de producción local, la labor del banco central de controlar la inflación importada es en realidad una política que elimina la posibilidad de que los salarios reales locales aumenten. Lo que lleva al mismo resultado que se presenta en economías avanzadas, pero por diferentes causas.

Si en economías avanzadas esta desigualdad económica se presenta como consecuencia de la implementación de políticas monetarias poco convencionales (como la expansión monetaria cuantitativa), en economías en desarrollo la desigualdad económica se presenta por la implementación de políticas monetarias que no permiten el crecimiento de los salarios reales. Asimismo, es necesario tener presente que, al intervenir el banco central en el mercado cambiario para evitar la apreciación del quetzal y así lograr la meta de inflación, la economía guatemalteca estará trabajando con un tipo de cambio sobrevalorado.

De estas ideas puede concluirse que la metodología utilizada para medir la inflación se torna fundamental, cuando la política monetaria gira principalmente

alrededor del objetivo de mantener una tasa de inflación baja y estable. Sobre todo si se vuelve al punto que el valor de esa tasa de inflación no se fundamenta en algún análisis técnico, o en algún tipo de consenso donde participen varios sectores de la sociedad guatemalteca.

## **b. La prohibición a la banca central de financiar al Estado y el desplazamiento del financiamiento al sector privado**

Un tema muy discutido cuando se habla de política económica para países en vías en desarrollo es si existe desplazamiento (efecto *crowding out*) del financiamiento al sector privado, cuando el gobierno se financia a través de instituciones bancarias privadas. Emran y Farazi (2009) afirman que el grado de desplazamiento dependerá de cómo respondan los bancos comerciales cuando se presenta un nivel más elevado de financiamiento al sector público. Los autores argumentan que existen dos posibilidades: i) el acceso a activos seguros del gobierno les permite a los bancos tomar posiciones de mayor riesgo e incrementar el financiamiento al sector privado; ii) la situación desincentiva a los

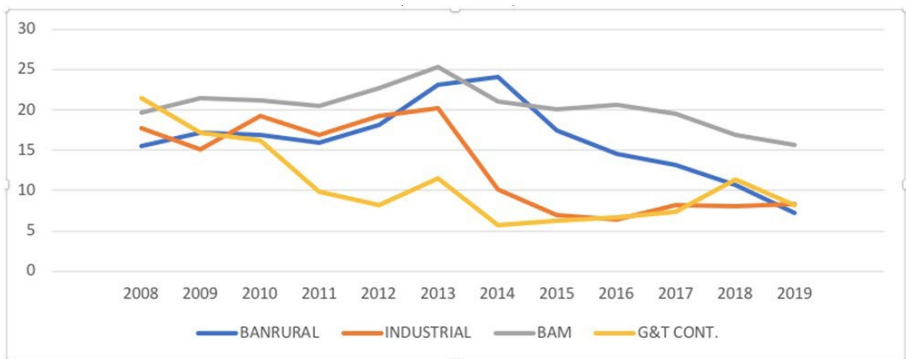
Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

bancos a proporcionar crédito al sector privado, surgiendo lo que se conoce como el síndrome de los bancos haraganes (*lazy banks*). Utilizando un panel de 60 países en vías en desarrollo (en el cual figura Guatemala), los autores concluyen que en el momento que el gobierno presta \$1.00, el crédito al sector privado se reduce en \$1.40.

En Guatemala se creó el escenario perfecto para que se presentase la segunda de las posibilidades que presentan Emran y Farazi en el momento en el que se

declararon exentos de impuestos los rendimientos que generan los bonos del Estado, a través del decreto 13-2013, con la justificación de que tal medida ayudaría a “mantener la homogeneidad y la competitividad de la colocación de los títulos valores”.<sup>3</sup> Al invertir su liquidez en los instrumentos de deuda del Estado, las instituciones bancarias pueden reducir su tasa efectiva de Impuesto Sobre la Renta (ISR). La gráfica 1 muestra el comportamiento de la tasa efectiva de ISR de cuatro instituciones bancarias del país para el período 2008 a 2019.

**Gráfica 1.**  
**Tasa efectiva de ISR de cuatro instituciones bancarias en Guatemala (2008-2019)**



NB: Todas estas instituciones tienen una tasa nominal de ISR de 25%.  
 Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Bancos

3. Redacción literal del inciso i, Artículo 43 del Decreto 13-2013.



Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

En este escenario, los bancos del sistema tienen un incentivo para invertir su liquidez en instrumentos de deuda del Estado. Esto les permite tener acceso a un activo muy seguro y, mientras más inviertan en él, una mayor proporción de sus ingresos estará exenta de impuestos. La gráfica 1 muestra el efecto que ha tenido la entrada en vigor del Decreto 13-2013 (enero de 2014) en la tasa efectiva de ISR de estas instituciones bancarias. De acuerdo con información publicada por la Superintendencia de Bancos a diciembre de 2019, los microcréditos (financiamiento a la pequeña y mediana empresa) representaba apenas el 1.57% del total de financiamiento otorgado por el sistema bancario nacional a la iniciativa privada.

### c. “Ya no se puede implementar política económica con un instrumento y un objetivo”

En 1969 el premio Nobel en Economía le fue otorgado al holandés Jan Tinbergen, pionero en el desarrollo de modelos macroeconómicos de varias ecuaciones. Uno de sus muchos

aportes a la ciencia económica es lo que se conoce como la regla de Tinbergen, la cual básicamente indica que “para alcanzar un número determinado de objetivos de política económica, las autoridades requieren de igual número de instrumentos de política independientes entre sí” (Tinbergen, 1952).

Por ejemplo, si se desea un buen manejo de la inflación esto requerirá de política monetaria adecuada; si se pretende alcanzar un balance en la balanza de pagos será necesario intervenir en el mercado cambiario. Por otro lado, si se desea disminuir la desigualdad económica debe contarse con un sistema de impuestos al ingreso individual con tasas impositivas lo suficientemente progresivas. Como lo mencionara el economista Blanchard, en estos tiempos postcrisis ya no es posible implementar política económica con solamente un instrumento (la tasa líder de política monetaria) y un objetivo (la inflación).

La gráfica 2 muestra el comportamiento de la tasa líder de política monetaria en Guatemala, del año 2005 a la actualidad. Recientemente, la Junta Monetaria disminuyó la tasa con el objetivo de hacer los créditos más accesibles y de

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

esta forma incentivar el consumo y la inversión. En el momento de escribir estas líneas (agosto de 2020), la tasa se encuentra en un nivel bastante bajo, 1.75%. Esto nos indica que queda muy poco espacio de maniobra antes de

que este instrumento de política monetaria quede inoperante (estamos muy cerca de llegar a cero). La pregunta es, ¿qué instrumento de política económica podrá utilizarse en el momento que la tasa líder quede inoperante?

**Gráfica 2.**  
**Comportamiento de la tasa líder de política monetaria**  
**(enero 2005-agosto 2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

Es imperativo empezar a desarrollar otros instrumentos, como por ejemplo la política fiscal. La implementación de gasto público eficiente y la administración del sistema de impuestos representan dos instrumentos que Guatemala no utiliza. Pero para poder hacerlo debe desarrollarse una estructura, dentro del Estado, que permita la implementación de gasto público eficiente y debe crearse un sistema

de impuestos que se base, principalmente, en impuestos directos y que incluya tasas impositivas progresivas para los ingresos individuales. Los impuestos no deben ser vistos únicamente como los ingresos del Estado para que este pueda implementar gasto. Es necesario visualizarlos como un sistema cuya administración pueda convertirse en un instrumento de política fiscal, es decir disminuyén-



---

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

---

dolos a aumentándolos según lo requiera el ciclo económico.

Estos argumentos ponen en evidencia la necesidad de que el banco central funcione como un ente que forme parte del Estado, para que pueda existir una mejor coordinación con otras instituciones públicas como el Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Administración Tributaria y otras instituciones más. La independencia de la banca central obstaculiza esta coordinación tan necesaria.

#### d. Un proceso antidemocrático

Al analizarla detenidamente, la "teoría" de la independencia del banco central es totalmente antidemocrática, ya que evita que exista algún tipo de control democrático sobre este. En una sociedad democrática no existe la independencia política y los bancos centrales son instituciones políticas, que requieren ser controladas por el gobierno y la sociedad.

Supuestamente, sin independencia el control de la banca central puede caer en manos de un gobierno populista que se dedicará a imprimir dinero y a financiar presupuestos gigantescos. Es decir,

la formulación de estas políticas debe quedar exclusivamente en manos de una élite técnica, que en ningún momento es elegida por la población, y que en ningún momento debe demostrar sus capacidades para realizar la tarea que se le ha encomendado. Esto no debería suceder en una sociedad democrática. Los objetivos de la política monetaria deben ser determinados a través de un proceso democrático.

### 3. Conclusión: el banco central no puede solo

En el momento en que la actual emergencia sanitaria mundial empieza a ceder, todos los gobiernos del mundo se enfrentarán a uno de los retos más difíciles desde, en mi opinión, la Gran Depresión que iniciara hace casi 100 años: ¿cómo reactivar el crecimiento económico después de la pandemia?

Utilizar solamente un instrumento y un objetivo de política monetaria no será suficiente. Es necesario empezar a desarrollar otros instrumentos de política económica. La implementación de gasto público eficiente y la creación de un sistema de impuestos que pueda ser administrado son dos



Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

ejemplos de instrumentos de política económica, que deben empezar a desarrollarse desde ya.

Debe crearse legislación que construya un sistema de pesos y contrapesos, que permita a la banca central ser parte integral del Estado y que, a la vez, pueda trabajar con suficiente autonomía. Sin embargo, es necesario tener claro que el banco central no podrá, por sí solo, enfrentar todos los retos que se avecinan en el corto plazo. Necesitará trabajar muy de cerca con otras instituciones del Estado para poder hacerlo, como el Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Crédito Hipotecario Nacional. Este último debe tomar un papel mucho más significativo para canalizar el crédito a un costo accesible, para financiar proyectos que tengan como objetivo la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, especialmente para la pequeña y mediana empresa.

Ese trabajo conjunto debe tener como objetivo ulterior el desarrollo económico en el corto, mediano y largo plazos. Pero esta coordinación requiere no solo

de un cambio en la estructura legal del banco central, también requiere de un cambio en la forma en la que implementa política monetaria.

### Referencias bibliográficas

- Banco de Guatemala (2019) *Evaluación de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, a noviembre de 2019 y Perspectivas Económicas para 2020*. Recuperado de [https://www.banguat.gob.gt/Publica/Comunica/eva\\_pol\\_mon\\_nov2019.pdf](https://www.banguat.gob.gt/Publica/Comunica/eva_pol_mon_nov2019.pdf)
- Bernanke, B.S. (2010) "Central Bank Independence, Transparency, and Accountability". Discurso en la Conferencia Internacional del Instituto de Estudios Monetarios y Económicos, Banco Central de Japón. Tokio, Japón, 25 de mayo de 2010.
- Bernhard, W., Broz, J.L. y Gordon, D.B. (2002). "The Political Economy of Monetary Institutions". En *International Organization*, 56, 693-723.
- Blanchard, O. (2011) "Monetary Policy in the Wake of the Crisis". Presentación en la Conferencia Macro en el Fondo Monetario Internacional. Recuperado de [www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res/pdf/ob2presentation.pdf](http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res/pdf/ob2presentation.pdf)



---

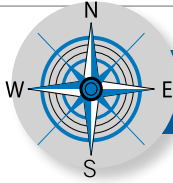
Carlos E. Calderón-Monroy ◀ ¿Es realmente necesaria la independencia del banco central?

---

- Emran, M.S. y Farazi, S. (2009) *Lazy Banks? Government Borrowing and Private Credit in Developing Countries*. Institute for International Economic Policy Working Paper Series, George Washington University.
- Epstein, G. (2015) *Achieving Coherence Between Macroeconomic and Development Objectives*. Working Paper Series No. 382, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst. Recuperado de [peri.umass.edu](http://peri.umass.edu)
- Fischer, S. (2015) "Central Bank Independence". Palabras de Stanley Fischer, miembro de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. Conferencia dada en el Club Nacional de Economistas en Washington, D.C.
- Giordano, R. y Tommasino, P. (2011) "What Determines Debt Intolerance? The Role of Political and Monetary Institutions". En *European Journal of Political Economy* 27, 471-484.
- Haan, J. y Eijffinger, S. (2016) *The Politics of Central Bank Independence*. DNB Working Paper No. 539, Banco Central del Reino de los Países Bajos.
- Rogoff, K. (1985) "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target". En *Quarterly Journal of Economics* 100: 1169-1190. Recuperado de [www.scholar.harvard.edu](http://www.scholar.harvard.edu)
- Tinbergen, J. (1952) *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1765/15884>
- Weeks, J. F. (2020) *The Debt Delusion: Living within our means and other fallacies*. Estados Unidos: Polity Press.



Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala



## Contrapunto

# Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

Julio Alejandro Valdez Rodas

Docente de la Escuela de Ciencias Psicológicas  
y la Escuela de Ciencia Política / USAC

### Resumen

La historia de la cooperación en el campo de la salud que tiene el gobierno de Cuba con Guatemala es ya una constante a lo largo de más de 20 años y ha trascendido diferentes gobiernos de corte ideológico variopinto, pero todos han tenido como común denominador la aceptación de la importancia de la presencia de tal personal para ayudar a ampliar la cobertura en salud, que sigue siendo una de las principales deficiencias del Estado. Aparentemente el tema ideológico era inocuo hasta que en este año un diputado, tachado de corrupto, alzó su voz contra la continuidad de tal convenio basado sobre todo en argumentos de carácter político. Hay que considerar la deuda que la academia tiene con la discusión como generadora de conocimiento, esto ha alimentado el desarrollo de toda una mitología relacionada a la permanencia de este personal en Guatemala junto con la lectura esencialista que ha habido. La defensa acérrima de esta misión ha dejado por un lado el tema netamente de apoyo a la salud pública y se ha convertido en una defensa del sistema político cubano, aunado al contexto político actual producido por la pandemia del covid-19, su permanencia ha sido catalogada como vital en el esfuerzo social y su personal casi se ha elevado al pedestal que ocupan los héroes. Contra cara a ello, se les acusa de ser la punta de lanza de la expansión del proyecto neocolonialista cubano despertando el viejo sentimiento, ya superado, del anticomunismo.

### Palabras clave

Salud, cobertura, política, Cuba, cooperación.





Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

### Abstract

The history of cooperation in the field of health that the government of Cuba has with Guatemala is already a constant throughout more than 20 years and has transcended different governments of a diverse ideological nature, but all have had acceptance as a common denominator. of the importance of the presence of such personnel to help expand health coverage, which continues to be one of the main deficiencies of the State. Apparently the ideological issue was innocuous until this year a deputy, branded as corrupt, raised his voice against the continuity of such an agreement based mainly on political arguments. We must consider the debt that the academy has with the discussion as a generator of knowledge, this has fed the development of a whole mythology related to the permanence of these personnel in Guatemala together with the essentialist reading that has been there. The staunch defense of this mission has left aside the issue of support for public health and has become a defense of the Cuban political system, coupled with the current political context produced by the covid-19 pandemic, its permanence has been listed as vital to social endeavor, and its staff has nearly risen to the pedestal of heroes. Against this, they are accused of being the spearhead of the expansion of the Cuban neocolonialist project, awakening the old sentiment, already outdated, of anti-communism.

### Keywords

Health, coverage, politics, Cuba, cooperation.

## Presentación

Pocas veces hay temas que han desatado tanta pasión como la continuidad del convenio 641 suscrito por el gobierno de Guatemala con el de Cuba en el año 2002, a partir de un convenio base de 1998, y que cada cierto tiempo ha ampliado la vigencia del mismo por medio de cartas de entendimiento.

Fuera de la evaluación del aporte en cantidad de consultas que vehementemente el gobierno cubano realiza con motivo de justificar su permanencia en Guatemala, y el

innegable aporte que ello significa para miles de personas, es bueno poner en claro algunos puntos, a saber:



Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

## Mito 1: ayuda desinteresada

El convenio define claramente, en su Capítulo II, de las responsabilidades de la parte guatemalteca, en su inciso f, la entrega a cada colaborador de 7000 quetzales, adicional al pago de pasajes aéreos, transporte local y asistencia médica y dental a dicho personal a manera de un seguro médico; en dicho apartado se menciona claramente que el Estado asegura la integridad del personal médico en cuestión.

Es necesario tener esto en cuenta en tanto que el sentido de cooperación sin pedir nada a cambio es un mito; dicho personal cobra, o mejor dicho los responsables del gobierno cubano, para garantizar la sostenibilidad de dicha cooperación. El convenio no hace alusión a gastos de administración en los que incurren, por lo que estos costos se extraen del total de los honorarios que cobra cada médico. Esto es motivo de una discusión aparte, pero podemos concluir en que la totalidad de lo cobrado no es la totalidad de lo que el personal conserva, tanto para su uso interno como en su uso una vez regresados a sus hogares; con todo y que se asegure que el personal es voluntario, lo que no

se puede constatar debido a las prohibiciones de investigación periodística, es un hecho que la elección de dicho personal es por interés de carácter monetario, que desglosaremos más adelante.

No hay desinterés, ni del personal ni del gobierno cubano, ¿es un problema ello? Pues no, total es un servicio profesional que se está prestando; sin embargo, desdice el uso discursivo del lobby en cuanto a disponer a un grupo de médicos, que lo único que los motiva es el ánimo de ayudar cuando las condiciones económicas de su país de procedencia no lo permiten.

## Mito 2: ayuda sin trasfondo político

Fuera de las acusaciones sobre si entre los brigadistas vienen agentes de inteligencia cubana que ya se han hecho en otros lugares donde han estado sirviendo, al no tener información concreta tendremos que hacer caso omiso a tal acusación. Lo que no se puede obviar es que en medio de la discusión sobre su permanencia, numerosas organizaciones y figuras ligadas a la izquierda local han salido en su defensa, a tal grado que no se han medido en señalar al personal médico local de insensibilidad y racismo, y al



Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

Estado como criminal si dejase de suscribir las ampliaciones al convenio.

La lectura, entonces, de los servicios traducidos discursivamente en cooperación “sin trasfondo político”, se convierte en lo contrario, en una proclama política, desdibujando una realidad cambiante. La exigencia de su permanencia al agrado de tales sectores políticos, solo por su nacionalidad, nos obliga a comparar esta misión con otras supuestamente de la misma naturaleza.

Comparación tal vez políticamente incorrecta pero pertinente: año con año y con menos prensa, asisten decenas o cientos de médicos extranjeros, especialmente norteamericanos, que se quedan por semanas en jornadas de salud en varias regiones pobres. Las más emblemáticas son las cientos de cirugías plásticas que se hacen a niños con labio leporino y paladar hendido, además de la venida de voluntarios en otras ramas de la salud pública, laicos y religiosos.

Todos ellos pagan por estar en el país, traen sus propios insumos e incluso con medicamentos y tecnología; claro, en jornadas menos prolongadas pero no por eso menos extensas, su aporte a la

salud no cuestiona las capacidades del Estado ni intenta dividir la opinión pública, por lo que queda en las poblaciones beneficiarias. Aquí podríamos debatir sobre el sentido primario de ASISTENCIA HUMANITARIA o COOPERACIÓN DESINTERESADA, sin embargo la asistencia cubana si ha sido politizada a tal punto que el mismo gobierno cubano dedica esfuerzos en acercarse a generadores de opinión local y les ha reconocido su labor en forma pública, el uso de iconos revolucionarios, y sobre todo la defensa vehemente que inyecta a esta cooperación de todo un sentido discursivo y hasta propagandístico.

### Mito 3: el gobierno de Guatemala ¿de izquierda?

¿Por qué se produce el convenio en el año 1998? Hay que recordar que ese año es importante por dos razones: una es el temprano post conflicto, un año apenas de la suscripción de los acuerdos definitivos de la paz y el gobierno guatemalteco, con el objetivo de agilizar la paz, acepta los oficios del gobierno cubano, bajo el entendimiento que ellos tenían lazos fuertes con la guerrilla, basados en más de 25 años de asistencia militar. Dado que Cuba ya había



Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

montado su estrategia postguerra fría y, ante la incapacidad local de desarrollar sus fuerzas productivas, dirige su atención a la migración controlada de su personal médico, del que tenía excedentes.<sup>1</sup> En el modelo estadounidense y canadiense de recibir mano de obra en el campo agrícola durante los períodos de cosecha y luego el retorno a sus países de origen.

El segundo aspecto es que el gobierno de Álvaro Arzú desarrolló la reestructura del Estado a partir de su reducción y elevar la inversión productiva; esto llevó a que se estancara la inversión en varios sectores, el de salud fue uno de ellos. Por lo que necesitaba para ampliar la cobertura, un tema vigente hasta el día de hoy, y para ello se recurrió a decenas de ONG convertidas en empresas prestadoras de servicios,<sup>2</sup> y bueno, el gobierno de Cuba se convirtió

en una más de esas, la más grande hasta ahora. Con ello el Estado se libró del pago de pasivo laboral que actualmente es el rubro más grande del presupuesto, el personal médico cubano con todo lo que cobran no generan pasivo laboral, no están sindicalizados, no protestan y, sobre todo, llevan la ampliación de los convenios sin mayor protesta, hasta ahora. De ahí que no se sepa, igualmente, de la calidad de ese servicio ya que al Estado no le interesa, de ahí que haya sobrevivido el convenio con gobiernos de derecha y de centro izquierda, indistintamente.

## Mito 4: la vida de los comunitarios depende de la asistencia médica cubana

Esta es, a lo mejor, la peor de las manipulaciones de la verdad en

1. El artículo de DW "Misiones médicas cubanas: ¿Cuántas, donde y por qué?" afirma que: Según el Anuario Estadístico de Salud y la prensa local, entre 2015 y 2018, la isla llegó a desplegar a más de 50.000 cooperantes (la mitad de ellos, médicos), en 68 países. Pero, en el último año y medio, el gobierno cubano retiró a miles de sus "misiones" en Brasil (8,471), Ecuador (382) y Bolivia (725), tras cambios de gobierno en estos vecinos. Salta a la vista que mantener 50 mil profesionales de la salud, 25 mil médicos, rebasa por mucho la tasa de crecimiento del personal disponible hasta en países del primer mundo no digamos el de un país con una economía que según Naciones Unidas está ubicado en el puesto 78 (con datos oficiales proporcionados por el Estado) del ranking y sus habitantes tienen un bajo nivel de vida en relación al resto de los 196 países del ranking de PIB (datosmacro, 2020)

2. Solo en el año 2019 se suscribieron 33 convenios con igual número de entidades que llevan a cabo la ampliación de cobertura (MSPAS, mspas.gov.gt, 2020)



Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

que pueden incurrir los propagandistas de la misión médica cubana. Si bien es cierto que el aporte de personal profesional puede marcar la diferencia en muchos casos, y los cubanos junto con las decenas de ONG prestadoras de servicios la han hecho, la salud no recae en ellos: esos médicos no introducen sistemas de agua, no la potabilizan ni generan empleos para aumentar el ingreso, no mejoran la dieta diaria, ni elevan los niveles de educación de la población, y no tendrían por qué hacerlo.

El indicador base y sobresaliente de la misión siguen siendo las consultas; es más, ni siquiera de las personas han superado sus dolencias porque no pueden hacerlo. El sistema de salud nacional depende de miles de médicos, enfermeras, promotores, personal administrativo y de servicios, no de un grupo de “bien intencionados” médicos. Según el informe de 2005 solo el personal bajo contrato en el Ministerio de Salud y en el IGSS era de 4,969 médicos y 12,514 enfermeras y auxiliares (OPS, 2007), y luego ampliado por el informe del 2012 que afirmaba que había 18,578 profesionales trabajando (MSPAS, Diagnóstico nacional de salud, 2012). Bastaría una leve aproximación para ver que en 15

años esto se ha ampliado en al menos un 25%, no así el número de personal cubano que se mantiene en 400, no permanentes, entre médicos y enfermeros.

## Mito 5: van a donde no van los médicos nacionales

Este argumento resuena como el de los trabajadores migrantes de México y Centroamérica en Estados Unidos, “hacemos el trabajo que ni los negros hacen”, así de tendencioso es. Pero es bueno desglosar tal afirmación: en efecto, el personal médico local no va a aquellos lugares en tales condiciones, en tanto que ello no les genera los ingresos y facilidades de vida que les tendría una práctica en las áreas urbanas. Para ello, la inversión del Estado tendría que quintuplicarse y, como lo mencionamos en el mito 3, el objetivo es no elevar la inversión en el rubro, esto no tendría sentido.

En casi 20 años los ingresos al personal médico cubano no han cambiado, lo que es una gran inversión gubernamental y el gobierno cubano mantiene la ventaja competitiva de sus servicios, con relación a otras prestadoras de servicios, en aceptar misiones en lugares apartados donde

Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

solamente se valora la presencia, no así la calidad. No cabe la menor duda que el lobby local valora el alejamiento del personal como si se tratase de una misión humanitaria y no un negocio, como en realidad es. Por su parte, el personal médico, además de que obtiene lo mínimo para vivir, tiene la posibilidad de migrar, situación que los propagandistas locales se niega a aceptar. O, incluso, con las limitaciones de ingresos esta situación es mucho más ventajosa que quedarse en un país donde el salario mínimo es de entre 25 y 50 dólares americanos (1,460 pesos no convertibles cubanos) que al cambio actual es entre Q192.75 y Q385.50.

Medios como BBC (Carrasco, 2018) plantean que dicho personal solo cobraba el 30% de lo acordado en los convenios, eso haría que para el caso de Guatemala se quedarán con aproximadamente Q2,100.00,<sup>3</sup> sin contar con los apoyos en alimentos que a veces tienen

en las comunidades y la nunca despreciable oportunidad de servir en otras misiones, donde los salarios son mucho más elevados como era el caso de Brasil donde los contratos llegaron hasta los 3,000 dólares americanos y en países africanos (Muñoz Lima, 2020), donde incluso ha llegado a sustituir abiertamente al personal médico local, como sucedía en Venezuela y Bolivia, todo por mantener el flujo de los ingresos por servicios de salud.

## Mito 6: el personal médico es semi esclavo

Un término que rechaza vehementemente el lobby local cuando se afirma que las condiciones de trabajo de los médicos cubanos y con alguna razón. Primero, no hay un esclavista detrás de ellos y si hay el cobro de honorarios por su trabajo; sin embargo, también se obvia el hecho de que cuando un médico abandona la misión y decide permanecer en el país

3. Este dato es importante ya que no concuerda con el salario mínimo para actividades no agrícolas que existe en Guatemala al día de hoy que es de Q3,075.10 (Social, 2020). Hay que hacer la aclaración que dicho salario aun cuando mínimo no se acerca al salario promedio de un médico profesional, que fácilmente puede quintuplicarlo, pero entendemos que por la naturaleza de la misión pueda ser menor a la práctica privada o la proporcionada el Estado, pero no al grado de compararlo con el ingreso promedio de un oficinista o dependiente de tienda que, sin menospreciar tales actividades, no se pueden comparar con el de un profesional que le han invertido mucho más en su formación adicional a la responsabilidad que tiene.



Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

de acogida, es castigado con prohibición de ingresar de nuevo a su país de ocho a 10 años, lo que a todas luces es una clara violación de derechos humanos ya que el Estado le niega la nacionalidad con la que nació y lo convierte en un apátrida; se le niega la posibilidad de ver a su familia. Contradictoriamente, son estos nuevos migrantes semi forzados quienes ayudan a sostener la economía cubana al mandar dólares a sus familias.

La elección de los lugares de trabajo no están en manos de los médicos: son enviados a partir de estudios que la embajada cubana, junto con las autoridades del Ministerio de Salud, realizan. Ejemplo, no es al azar el ver que muchos de los lugares donde son enviados existe cierta simpatía ideológica con el gobierno cubano, tal es el caso de Ixcán y algunas áreas de los municipios ixiles en el departamento de Quiché.

Pero, regresando a las condiciones de trabajo, la cooperación cubana no incluye insumos ni tecnología por lo que la mano de obra es

lo único que proporcionan, el médico se las arregla con lo que tiene a la mano; muchas veces en forma de placebos y en otras haciendo interpretaciones de la herbolaria local. Esto deja a un nivel de medicina preventiva su accionar y, al no poder cambiar las condiciones objetivas de pobreza de las comunidades de acogida, a veces, pueden llegar a padecer de altos niveles de ansiedad, además de las obvias condiciones de salud producidas por el inadecuado trato del agua y de desagües. Además, hay que sumar la constante vigilancia de las autoridades de la embajada, que están recordando lo contra-productivo del abandono de la misión.

El médico rural es un médico que trasciende la jornada laboral de ocho horas, es obvio que la lectura de la izquierda esencialista da es de un romántico compromiso “revolucionario”<sup>4</sup> cuando, en realidad, es de jornadas extenuantes de trabajo que ni ellos mismos están en disposición de llevar a cabo; un trabajo que, para los parámetros locales, es poco remunerado. Esto también es interpretado románti-

---

4. Lo paradójico de esta lectura romántica y tendenciosa es que contradice las mismas observaciones de la realidad que desarrollaron en su tiempo guerrilleros como Mario Payeras y otros, que no dudaban en afirmar que esas no eran las condiciones de vida digna para un ser humano, y con ello justificaban su “compromiso de lucha”.



Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

camente, con todo y que hay legislaciones laborales que ampararían a estos trabajadores; pero quedan fuera de ella, porque el Estado traslada el manejo de personal a la embajada; con ello se ahorra problemas.

## Mito 7: estar en contra de la misión de médicos cubanos es estar en la derecha

Si bien es cierto que la mayoría de las críticas han provenido de personas y organizaciones que se ubicarán en el amplia abanico de ideologías ubicadas en la derecha, los argumentos de mayor peso, más allá de la acostumbrada diatriba sobre el tema histórico y el apoyo dado por Cuba a la insurrección a lo largo de casi 30 años, o el de la supuesta divulgación de la ideología comunista, lo cual desde mi punto de vista no es cierto.

Los argumentos de mayor peso creo que son los que provienen de mantener un sistema de salud que ha demostrado su ineficiencia, que la existencia de este personal bajo las condiciones laborales que tienen es una afrenta a la legislación local y, sobre todo, el reconocimiento de que el dinero público debe invertirse en crear

las condiciones sostenibles de autosuficiencia. La dependencia externa de estos servicios en las regiones antes descritas no contribuye a dicha sostenibilidad; es más, en el convenio original esta cooperación se combinó con la apertura de Cuba a aceptar estudiantes de bajos ingresos y de aquellas regiones para asistir a formarse como médicos, para que no dependiesen de estos médicos brigadistas.

Una experiencia poco redituable, ya que muchos de esos cientos de médicos no lograron equiparar sus estudios al regresar; se demostró que el aceptar a estos estudiantes con formación básica y deficiente en las escuelas de medicina, solo era para mostrar una falsa imagen de superación, de la superioridad de clases. Pocos, muy pocos, pudieron equiparar sus estudios y otros muchos se dedicaron a otras tareas, incluso contradictoriamente, muchos de esos jóvenes con estudio una vez regresados a sus comunidades optaron por migrar ya sea a Estados Unidos o bien a las ciudades, de ahí que el número de médicos cubanos no disminuyera.

## En conclusión

La ampliación del convenio no significará ningún cambio en





Julio Alejandro Valdez Rodas ◀ Mitos y manipulación informativa en relación a la cooperación médica cubana en Guatemala

las condiciones de salud de las comunidades, ni en disminuir la responsabilidad del Estado por cambiar el sistema de salud. Eso sí, ha servido a la izquierda como discurso en medio de la pandemia, como argumento para criticar al gobernante de turno y al sistema en general: el médico cubano ahora es un héroe y no un trabajador como cualquier otro.

### Referencias bibliográficas

- Carrasco, J. (22 de noviembre de 2018). BBC. Obtenido de www.BBCmundo.com: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46295969>
- datosmacro, e. (2020). *datosmacro.com*. Obtenido de [datosmacro.com](https://datosmacro.expansion.com/paises/cuba): <https://datosmacro.expansion.com/paises/cuba>
- MSPAS. (2012). *Diagnóstico nacional de salud*. Guatemala: MSPAS.
- MSPAS. (2020). *mspas.gob.gt*. Obtenido de [www.mspas.gob.gt](http://www.mspas.gob.gt): <https://www.mspas.gob.gt/component/jdownloads/category/304-convenios-suscritos.html?Itemid=-1>
- Muñoz Lima, R. (4 de julio de 2020). DW. Obtenido de DW.com: <https://www.dw.com/es/misiones-m%C3%A9dicas-cubanas-cu%C3%A1ntas-d%C3%B3nde-y-por-qu%C3%A9/a-53054180>
- OPS, U. (2007). *Perfil de los sistemas de salud Guatemala*. Guatemala: USAID OPS.
- Social, M. d. (2020). *mintrabajo.gob.gt*. Obtenido de [www.mintrabajo.gob.gt](http://www.mintrabajo.gob.gt): <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo>



## Polifonía

### Luis Miguel Martínez y su acuerdo hecho a la medida<sup>1</sup>

Carlos Menocal

Diario *elPeriódico*

La imagen de la captura del periodista Sonny Figueroa me ha indignado y motivado a escribir esta columna con la óptica de exfuncionario de Gobierno y la experiencia vivida como periodista en los medios 'elPeriódico', 'Siglo XXI', 'Emisoras Unidas' y 'Prensa Libre'.

¿Hasta dónde llega la vida privada de un funcionario? ¿Hasta dónde un periodista puede investigar actos públicos o privados de un funcionario? Se debe ejercer el periodismo de investigación y la fiscalización desde que un funcionario hace "malabares" o leyes a capricho para complacer a íntimos colaboradores suyos y ello afecte, intervenga, interfiera, provoque efectos en la gestión pública y que ponga en detrimento o en riesgo los intereses de la población. Eso es lo que justamente hizo el presidente Alejandro Giammattei para beneficiar a su allegado Luis Miguel Martínez Morales.

El 27 de enero Giammattei firmó el Acuerdo Gubernativo 31-2020 que le daba vida a la Comisión Presidencial del Centro de Gobierno como parte del Organismo Ejecutivo y dependencia de la Presidencia de la República.

Según el Acuerdo, el objeto del Centro de Gobierno es coadyuvar en la coordinación, acompañamiento, asesoramiento, verificación en materia de planificación, gestión y ejecución institucional para el cumplimiento de las prioridades presidenciales, así como informar

1. Publicado el 17 de septiembre de 2020. Tomado de <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/09/17/luis-miguel-martinez-y-su-acuerdo-hecho-a-la-medida/>



la autoridad superior de la ejecución de las mismas y contribuir en el desarrollo de la modernización y fortalecimiento del Organismo Ejecutivo.

Esa Comisión la integra el Ministro de Finanzas (Minfin), el secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, el Secretario General de la Presidencia, Director Ejecutivo de la Comisión Presidencial Contra la Corrupción y el Director Ejecutivo de la Comisión Presidencial de Centro de Gobierno –Martínez-.

El Acuerdo establece que el Director Ejecutivo gestionará ante el Minfin la asignación presupuestaria para el cumplimiento de sus funciones y podrá recibir aportes y donaciones de cualquier naturaleza de organismos nacionales o internacionales.

A Martínez le hicieron un traje legal a la medida y es en la vida real y en la práctica cotidiana un “principito” a quien los funcionarios deben de rendirle cuentas. Es más, hay personas delegadas en los ministerios por parte del Centro de Gobierno. Las incomodidades de los ministros son cada vez más evidentes y ha llegado a tensar las relaciones. Eso definitivamente afecta el desarrollo de la política pública.

El Acuerdo creado a favor de Martínez riñe con la normativa pues las funciones del Centro de Gobierno son responsabilidades directas del Vicepresidente de la República, según la Constitución Política de la República.

Y dado que le crearon un marco jurídico para ajustarle su plaza y que a su vez maneja un presupuesto y recursos públicos, Martínez está en la obligación de rendir cuentas no solo ante la Contraloría General de Cuentas, sino ante el Congreso de la República, ante la ciudadanía y por supuesto ante la prensa.

Mi solidaridad para con los periodistas Figueroa y Marvin del Cid quienes han evidenciado en este caso acciones de nepotismo y tráfico de influencias y ello no se enmarca dentro de la vida privada de cada persona.



Martínez pretende que la justicia guatemalteca le ampare y le proteja ante la fiscalización de la Contraloría, pero su capricho es uno y la ley es otra. No hay poder superior que la fiscalización y la rendición de cuentas.

## Unidad de mando y duplicidad de funciones<sup>2</sup>

---

Emilio Matta

*Diario La Hora*

En Administración de Empresas existe un principio que se llama unidad de mando. En términos generales este principio indica que un empleado debe recibir órdenes de un solo mando y debe rendir cuentas a una sola persona, ya que si recibe órdenes de distintos mandos, esto puede llevarlo a la confusión y a tener conflictos.

Aunque este principio fue descrito hace aproximadamente un siglo por un ingeniero y empresario francés llamado Henri Fayol, aun tiene validez en la teoría organizacional y en la administración de las empresas, no de forma literal, ya que las empresas hoy en día se organizan de formas mucho más complejas que hace cien años y además los medios y canales de comunicación son muchísimo más eficientes y efectivos. Pero al final del día, si un empleado recibe órdenes de dos o más personas, y dichas órdenes no siguen una misma dirección, esto seguramente creará confusión en esta persona y los resultados de su trabajo serán deficientes. Además del desorden, el no seguir este elemental principio lleva también a una enorme fuente de ineficiencia administrativa llamada duplicidad de funciones, que es realizar una tarea más de una vez.

Aunque se han escrito libros sobre teoría organizacional y administrativa, resalto lo anterior debido a la conformación del “Centro de Gobierno” el cual tiene funciones similares o iguales a las que tienen

---

2. Publicado el 17 de septiembre de 2020. Tomado de <https://lahora.gt/unidad-de-mando-y-duplicidad-de-funciones/>



específicamente designadas en la Constitución el Vicepresidente de la República y los distintos Ministros de Estado, ya que dentro de sus funciones, de acuerdo con el Acuerdo Gubernativo 31-2020, están "...coadyuvar en la coordinación, acompañamiento, asesoramiento y verificación en materia de planificación, gestión y ejecución institucional, para el cumplimiento de las prioridades presidenciales...", con lo que se evidencia una clara duplicidad en las funciones de este Centro de Gobierno con las de la Vicepresidencia de la República y los distintos Ministerios, con la abismal diferencia de que estos últimos si son cuentadantes. Además, un equipo de trabajo de más de 20 personas con remuneración son una unidad presupuestaria onerosa, pagada con el dinero de los tributarios guatemaltecos.

Dentro de las atribuciones del Director Ejecutivo del Centro de Gobierno, según el artículo 8, numeral 3, la Dirección Ejecutiva puede "Tener libre acceso a las dependencias del Organismo Ejecutivo, así como aquellas entidades, tanto permanentes como las temporales, que se encuentran bajo la dependencia de la Presidencia de la República para el efectivo desempeño de sus funciones, así como el personal a su cargo, en el marco de sus atribuciones y objeto.". Es decir que, de acuerdo a estas atribuciones, el Director Ejecutivo o cualquier Director Ejecutivo Adjunto puede llegar a un Ministerio (dependencia de la Presidencia) a pedir cuentas sobre sus funciones a un Ministro o Viceministro de Estado (personal a su cargo), violando así el principio de Unidad de Mando y, muy probablemente, creando confusión en cuanto a los objetivos o las metas a alcanzar.

Tener un "gobierno paralelo" que funcione para ejecutar las mismas tareas que ya tienen asignadas constitucionalmente a funcionarios públicos me parece un sinsentido, además de pagar prácticamente dos planillas para hacer un mismo trabajo. En el mundo empresarial a esto se le conoce como ineficiencia.



## Entre autoritarios te veas<sup>3</sup>

---

Iduvina Hernández

Revista digital *Plaza Pública*

El presidente de la república, Alejandro Giammattei, declaró: «La libertad de expresión tiene un límite, y ese límite es la verdad». De tener sustento semejante afirmación, él mismo estaría incluido en quienes rebasan el límite de la libertad de expresión, pues reiteradamente ha faltado a la verdad.

Sin embargo, no es enumerar las mentiras del gobernante lo que mueve esta columna. No. Lo que interesa analizar es el pensamiento y la doctrina política que estas encierran, y más aún cuando provienen de una de las más importantes autoridades del país. No olvidemos que el ejercicio del poder en Guatemala ha estado marcado por el abuso, la arbitrariedad y el autoritarismo.

La etapa de la democracia formal, iniciada en 1985 con la entrada en vigor de la actual Constitución Política, no logró superar esta falla. Conforme el sistema político quedó en control de estructuras corruptas y de crimen organizado, esos niveles se acrecentaron y profundizaron con cada gobierno, en particular en los dos últimos, con Jimmy Morales y ahora con Alejandro Giammattei, en los cuales la relación con la prensa fue de mal en peor.

Una situación que atenta de manera brutal contra los principios esenciales de la democracia. En tanto suscriptor de los tratados que le dan vida, este país garantiza la libertad de expresión con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), la Convención Americana de los Derechos del Hombre (artículo IV) y, por supuesto, la Constitución Política de la República (artículo

---

3. Publicado el 18 de septiembre de 2020. Tomado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/entre-autoritarios-te-veas>



35). Y con ello quedan garantizados también la labor de la prensa y el derecho de toda persona a informar y a estar informada.

Recién inaugurado el actual gobierno, Giammattei se atrevió a rociar con un aerosol a los reporteros que cubrían su actividad argumentando que los fumigaba: una clara alusión a la eliminación de plagas que resultaba ser el concepto que en ese momento el gobernante externaba sobre la prensa. Luego de que en varias investigaciones periodísticas se evidenciara el rol que seguían jugando sus asesores de campaña Poll Anría y Kif Nava, los reporteros Marvin del Cid y Sonny Figueroa fueron acosados por elementos de seguridad de la Presidencia. Posteriormente, Figueroa enfrentó una campaña de desprestigio en redes sociales.

Dado el nivel de arrogancia que caracteriza y engorda el ego del gobernante, es impensable que ofrezca una disculpa a los periodistas agredidos.

La publicación de un reportaje sobre quiénes integran el Centro de Gobierno, dirigido por el protegido de Giammattei, Luis Miguel Martínez, desató el ataque y la criminalización (es decir, el uso indebido del derecho penal) en contra de Figueroa. Al mismo tiempo, Martínez informó que su familia había demandado a Plaza Pública por acoso luego de que este medio publicara una investigación que revelaba los vínculos de dicho funcionario con Giammattei a partir de una empresa en común.

En una semana, la vena autoritaria, arbitraria y abusiva del Gobierno salió a relucir plenamente. Si en meses previos apenas había asomado con acciones contra la prensa independiente, en la última semana transcurrida se mostró en todo su esplendor y peligrosidad. Silenciar la prensa independiente es una acción de gravísimas consecuencias para el ejercicio de todos los derechos y libertades, ya de por sí constantemente amenazados.

Dado el nivel de arrogancia que caracteriza y engorda el ego del gobernante, es impensable que ofrezca una disculpa a los periodistas agredidos y, peor aún, que ordene a su protegido que desista de sus



acciones abusivas y arbitrarias. En tal sentido, toca a la sociedad en general, a la sociedad organizada y a la prensa independiente ejercer sus derechos y no bajar la guardia ante la amenaza.

Solo una actuación de unidad en el movimiento social y de respaldo gremial entre las y los periodistas hará llegar la lección de que no hay democracia sin derechos y de que estos solo se ejercen a plenitud si se vive en democracia.

## El centro de desgobierno<sup>4</sup>

---

**Haroldo Shetemul**

*Diario Prensa Libre*

Con los recientes hechos ocurridos me viene a la mente el cuento El traje nuevo del emperador, de Hans Christian Andersen, en el que se relata cómo el soberano se pasea con un supuesto vestuario invisible, pero en realidad va desnudo. Solo el presidente Alejandro Giammattei y su corte de aduladores creen que nadie se da cuenta de lo pernicioso que ha significado esa mezcla de vida íntima, privada y pública en el Gobierno, como señalara en forma magistral Mario Antonio Sandoval en su columna del pasado miércoles. A nadie le debe importar la vida íntima y privada del señor presidente, porque tiene derecho a ella. El problema aflora cuando se transgrede ese ámbito y tiene implicaciones en el ejercicio del poder por la intromisión de Luis Miguel Martínez. Ya ha generado una fisura en el Ejecutivo con el desplazamiento del vicepresidente, con el rechazo a la fiscalización de la Contraloría General y las acciones contra la prensa independiente.

Martínez, de 31 años, ya ha generado una crisis, la cual, si el presidente no decide ponerle un alto, podría convertirse en una

---

4. Publicado el 18 de septiembre de 2020. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/el-centro-de-desgobierno/>





sería amenaza para la gobernabilidad. Sin experiencia en la administración pública, Martínez dirige la Comisión Presidencial del Centro de Gobierno en calidad de un superministro, con personal que vigila cada paso que dan los ministros. Desde fines de enero, Martínez usurpa las funciones que le corresponden al vicepresidente Guillermo Castillo, algo similar a lo que hizo Sandra Torres durante el desgobierno de Alvaro Colom, cuando desplazó al vicepresidente Rafael Espada. Pero las acciones contra Castillo han ido más allá porque en mayo le montaron una supuesta denuncia por corrupción, la cual parecía provenir de asesores del presidente Giammattei. A fines de julio, la Corte Suprema dio trámite a un antejudio en su contra, el cual fue detenido por la Corte de Constitucionalidad, al tiempo que varios netcenter lo atacaban en redes sociales. Para alguien es incómodo Castillo.

Al superministro le molesta cualquier cosa que pueda opacar su figura, algo que pasa en la cabeza de alguien obnubilado con el poder. Solo alguien así puede presentar una denuncia penal contra un funcionario de la Contraloría General por acoso y daño psicológico, por sentir “su honor amenazado” debido a una fiscalización de esa institución. En realidad, Martínez estaría cometiendo los delitos de resistencia a la fiscalización. En ese contexto, se entienden las acciones contra la prensa independiente. Primero fue contra el periódico electrónico Plaza Pública, al que acusó de amenazas, acoso y extorsión, y luego el ataque contra el periodista Sonny Figueroa, asaltado, golpeado por agentes policiales y acusado de supuestos delitos, desestimados por un juez. ¿La razón? Tanto Plaza Pública como Sonny Figueroa, en compañía de Marvin del Cid, han hecho investigaciones periodísticas en torno a Martínez y el Centro de Gobierno.

El caso de Figueroa ya traspasó la línea porque en el ataque que sufrió intervinieron agentes del Estado, uno de los cuales fue identificado como un oficial que los había intimidado anteriormente. ¿Cómo fue a parar a un netcenter un video tomado por la PNC? Lógico, se trata de estructuras paralelas al servicio del poder para atacar y denigrar. Como se ve, no solo se trata del innecesario Centro de gobierno, creado para encumbrar a una persona cercana al presidente, sino que este ha generado



fricciones con la Vicepresidencia, anticuerpos en los ministros, sino que ahora podría tener implicaciones criminales porque son obvios los vasos comunicantes con el ataque cometido contra el periodista Sonny Figueroa. El presidente debe darse cuenta de que, al igual que el rey del cuento de Andersen, está desnudo y todos lo observan. Si no corta de tajo este problema, las consecuencias van a ser devastadoras para el país.

## ¿Qué nos queda de la democracia?<sup>5</sup>

---

**Marielos Monzón**

*Diario Prensa Libre*

Conforme avanzan las semanas, el deterioro democrático del país se profundiza. En los últimos días hemos visto arreciar los ataques desde distintos frentes en contra de jueces, juezas y fiscales independientes que conocen casos de gran corrupción. Hay una estrategia bien definida y coordinada desde los ámbitos jurídico, político y de opinión pública que busca neutralizar a quienes aún representan un obstáculo para la alianza pro impunidad. Tampoco ha cesado el acoso en contra de las y los magistrados de la Corte de Constitucionalidad ni del procurador de los Derechos Humanos.

Por eso proliferan las demandas penales y las solicitudes de retiro de antejuicio que encuentran eco en la mayoría de integrantes del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia y en la Fiscalía General del Ministerio Público (MP), que volvió a engrosar las filas del bloque de la regresión-restauración.

El blanco al que apuntan con artillería pesada es la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (Feci) del MP, cuyos fiscales siguen adelante con las investigaciones y procesos judiciales que

---

5. Publicado el 29 de septiembre de 2020. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/que-nos-queda-de-la-democracia/>



involucran a integrantes de las redes políticas y económicas ilícitas responsables de la captura y cooptación del Estado.

En apenas dos semanas, desde el despacho de la fiscal general, se ordenó retirar de la Feci una parte del caso La Línea, la investigación emblemática a partir de la cual dio inicio la lucha contra la corrupción y la impunidad. También se le quitó el expediente de un caso relacionado con la secretaria General de la Presidencia, en el cual los fiscales habían sugerido al Despacho Superior tramitar el retiro de la inmunidad de la funcionaria para poder realizar una investigación. Además se conoció la sanción contra algunos de los integrantes de la Fiscalía de Asuntos Internos del MP que cerraron un caso contra personal de la Feci por no encontrar indicio de faltas o delitos.

Como ha ocurrido en otras ocasiones, los procesos disciplinarios y las acciones penales sin fundamento contra fiscales, jueces, juezas y magistrados van acompañados de campañas de desprestigio y acoso en las redes sociales que no son casuales, sino forman parte de un plan bien orquestado para aumentar la polarización, generar confusión y restar respaldo social al poner en entredicho su credibilidad e independencia.

Por si lo anterior fuera poco, las y los periodistas que fiscalizan el poder están también bajo fuego cruzado. Todos los días se registran ataques frontales contra la libertad de expresión, se profundiza la táctica del ahogo financiero y el boicot económico para generar censura y autocensura y hay una enorme limitación para acceder a las fuentes de información. A eso hay que agregarle las demandas penales y las detenciones ilegales de colegas que investigan y develan redes de corrupción y tráfico de influencias a nivel nacional y local en medios digitales y comunitarios.

La reciente captura por los delitos de sedición y atentado con agravaciones específicas de la periodista Anastasia Mejía Tiriquiz, directora de Xol Abaj Radio y Xol Abaj TV, quien ha denunciado anomalías en la municipalidad de Joyabaj, Quiché; y las agresiones físicas que sufrieron las comunicadoras Andrea, Lucía y Gabriela Ixchú y Carlos Cano en el bosque comunitario de Totonicapán



por taladores ilegales, mientras realizaban registros audiovisuales, muestran la escalada de criminalización y ataques contra el periodismo independiente.

La regresión está instalada y con ella el debilitamiento profundo de nuestra endeble institucionalidad. Si al telón de fondo de la desigualdad y al racismo estructural le agregamos la cooptación del Estado, la captura del sistema de justicia y el ataque sostenido al periodismo crítico e independiente, ¿qué nos queda de la democracia?

## Vicepresidente: solo le queda retirarse<sup>6</sup>

---

**Mario Antonio Sandoval**

*Diario Prensa Libre*

Vicepresidente Guillermo Castillo: ya no tiene alternativa. La única opción es renunciar. Su carta, conocida ayer por la mañana gracias a las redes sociales, es el texto de su divorcio político con Alejandro Giammattei. No hay marcha atrás, ni debe haberla, como consecuencia de la ofensiva respuesta de este último, además del cinismo de acusarlo de no querer hacer nada, cuando quien lo dice es el principal responsable. Esto se debe a la ilegal y caprichosa decisión de crear la presidencia de facto para Martínez, con lo cual quebrantó la Constitución y de hecho afianza los cimientos de una dictadura apoyada por lo peor de la corrupta clase política del país, la cual es fuente de los apoyos para repetir casi ad nauseam sus intentos anteriores de llegar a un puesto público.

Por no conocerlo en persona, creo tener un análisis sereno y circunscrito a lo político, pero entiendo la profundidad de las ofensas personales y decisión de hacerlo a un lado tomada por quien es hoy su principal enemigo. Usted llegó a esa

---

6. Publicado el 30 de septiembre de 2020. Tomado de <https://www.prensalibre.com/opinion/columnasdiarias/vicepresidente-solo-le-queda-retirarse/>



mancuerna electoral por solicitud de parte de la élite económica, pero es imposible luchar cuando él integra la élite política de la corrupción, miente, invoca a Dios y tiene ambición desbocada; esta última, a causa de rodearse de lo peor de la clase política y de gente sin preparación en un círculo vicioso donde las preferencias personales son el único motivo de admisión. Debe ahora explicar a quienes lo escogieron como representante. Ellos no fallaron al escogerlo, pero fracasaron por no conocer bien al terco multicanidato.

Usted, sin duda, pensó —como muchos lo hicimos— en la posibilidad de poner orden al asumir la Presidencia del país por el involuntario retiro presidencial debido al coronavirus. Pero la ambición es hermana gemela de la corrupción, a su vez causa fundamental del actual subdesarrollo guatemalteco en todos los órdenes. Esa ambición provocó el intento de antejuicio en su contra, cuyo verdadero autor es muy obvio y por eso no hay necesidad de nombrarlo. Pero, además, la persistente desvalorización de su trabajo constitucional y del ninguneo como persona. Nadie le puede exigir mantenerse en un puesto donde de hecho puede hacer muy poco, o nada. Un ilegal superministro es quien realmente manda, para vergüenza nacional.

Si se queda, su nombre será duramente juzgado por la historia, porque en su carta afirma “es mi última intervención”. Hace algunas décadas, el doctor Francisco Villagrán Kramer se vio obligado a saltar del barco capitaneado por Romeo Lucas y se salvó del juicio. Él también intentó, pero le fue imposible. El fin llegó por la grosera respuesta y la exigencia suya de cumplir la frase de campaña: “no ser perfecto, pero sí correcto”. Es decir, de conducta honesta, lo cual sin duda no ha ocurrido en ninguna de las acciones de Giammattei, por desconocimiento, capricho, mentira o mentalidad de un rey absolutista. Cada vez es más claro: junto con los incalificables Jimmy Morales, Otto Pérez Molina y Álvaro Colom, forman la peor cuarteta de presidentes.

La suerte, pues, está echada. Luego de esa carta será víctima de todo tipo de afrentas por redes sociales, en mensajes anónimos comprados. Ante esto debe defender el honor y el nombre suyo,



de sus hijos y cónyuge, víctimas inocentes. Ha sido humillado a lo interno del Ejecutivo porque según la correcta percepción popular de muchos ciudadanos usted es una de las pocas personas del gobierno cuya llegada no se relaciona con corrupción, impunidad o amiguismo, ni su puesto fue inventado. El texto causa problemas a quienes se quedan por temor a salir, y para usted permanecer en semejantes condiciones obliga a pensar en motivos oscuros. Su texto, al no ser de producto de arrebato, le permite actuar para obtener la absolución de la Historia.



## Investigación

# Incremento de plazas de parqueo en el campus central de la USAC: ¿Una solución viable?

Anna Lucía García Sagastume<sup>1</sup>

### Resumen

La sede central de la Universidad San Carlos de Guatemala está ubicada en la Zona 12 de la ciudad capital. Actualmente concentra la mayor cantidad de estudiantes a nivel nacional, debido a que cuenta con la mayor oferta académica y además contiene el área administrativa y de operaciones que rigen a la universidad a nivel nacional. Estas características han contribuido a la sobrepoblación dentro del campus universitario, desencadenando problemáticas como colapso de parqueos, congestión vial en los accesos, egresos y dentro del campus, entre otros. Ante esta situación, en diversas ocasiones se ha planteado la alternativa de incrementar la oferta de parqueo dentro del campus central; sin embargo, esta solución podría agudizar los problemas de congestión vial. Para dimensionar el impacto que tendría el incremento de las plazas de parqueo en la sede central de la USAC, se presenta un estudio comparativo que analiza la variación de los tiempos de recorrido de las vías de acceso y egreso, en función de la cantidad de plazas de parqueo para automóviles y motocicletas.

### Palabras clave

Periférico universitario, tiempo de recorrido, campus central, congestión vial, infraestructura vial.

1. Estudiante con cierre de Pensum de Ingeniería civil en la Facultad de Ingeniería USAC. Actualmente epesista en la "Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa" con sede en el municipio de Sinuapa del departamento de Ocotepeque, Honduras.



### Abstract

The central campus of the Universidad San Carlos de Guatemala -Usac- is located in Zone 12 of the capital city. Currently concentrates the largest number of students nationwide. These characteristics have contributed to overcrowding within the university campus causing problems such as the collapse of the parking lot, road congestion at the entrances, exits and inside the campus among others. Given this situation, the option of increasing the supply of parking spaces has been raised on several occasions, so it is important to analyze the road impact that said solution would cause; however, these solutions could exacerbate road congestion problems. In order to measure the impact that the increase in parking spaces would have at the Usac central campus, a practical study is presented that analyzes the variation in travel times of access and exit roads according to the number of parking spaces parking lot parking for cars and motorcycles.

### Keywords

University periphery, travel time, central campus, road congestion, road infrastructure.

La Universidad San Carlos de Guatemala (USAC) fue la primera universidad fundada en el país y cuenta con una amplia trayectoria, lo que da lugar a que sea reconocida como una de las más prestigiosas del país. En la actualidad su sede central, también conocida como campus, está ubicada en la Zona 12 de la ciudad capital. En dicha sede se concentra la mayor cantidad de estudiantes debido a que cuenta con mayor oferta académica, instalaciones adecuadas; además contiene al área administrativa y de operaciones que rige a la universidad a nivel nacional. El diseño y planificación de dicho campus se realizó a partir de cinco etapas comprendidas entre los años 1945 y 1980, para una población máxima de 35 mil estudiantes (Barreda, 2002); para ese momento pudo parecer una cantidad exagerada; sin embargo, en la actualidad la población estudiantil se ha triplicado provocando, entre otros, serios problemas de movilidad vehicular dentro del campus.



Durante el diseño de la vía de circulación de la sede central se priorizó la facilidad de acceso a las facultades, surgiendo el periférico universitario para transporte interno; además, se consideró la construcción de parqueos independientes para cada facultad (Zetina, Et. Al., 1991). En la actualidad, el campus central cuenta con dos puntos de acceso y egreso: por la avenida Petapa y por el llamado comúnmente “Anillo Periférico”, estas dos vías distribuyen el tránsito proveniente de diferentes zonas de la ciudad, siendo el Anillo Periférico la ruta más frecuentada. Sin embargo, el incremento de la población estudiantil y el aumento del uso del automóvil han provocado que la infraestructura vial del campus sea insuficiente, generando congestionamiento cotidiano y colapso de la capacidad de los parqueos. Ante esta situación surge el cuestionamiento de por qué no se incrementan las plazas de parqueo en el campus, situación que conviene analizar.

El campus central de la USAC tiene un tránsito promedio diario

de 105 mil 776 personas que corresponden a estudiantes,<sup>2</sup> personal docente y administrativo.<sup>3</sup> Cabe destacar que este número puede ser mayor, debido a que no se tomó en cuenta al personal de mantenimiento, estudiantes de CALUSAC, cursos libres o actividades académicas, visitantes, pacientes, vendedores y personas que utilizan el periférico universitario como vía de conexión Av. Petapa-Periférico, por lo que el número de usuarios dentro del campus es aún mayor.

Según el informe estadístico estudiantil 2019, el 31.1 % de los estudiantes utiliza vehículo particular para llegar a la universidad, de los cuales el 60.0 % utiliza automóvil y el 40.0 % motocicleta; es decir que 18 mil 477 estudiantes requieren una plaza de parqueo para automóvil y dos mil 293 para motocicleta; sin embargo, pese a la estadística anterior Luis García (2018) determinó mediante un aforo vehicular que ingresan aproximadamente 19 mil 411 automóviles al día, por lo que para efectos de este estudio se utilizará esta

---

2. Incluye estudiantes regulares, así como aquellos con cierre de pensum y estudiantes de postgrado.

3. La Coordinación de Información Pública de la USAC proporcionó datos de personal docente y administrativo a nivel nacional, por lo que mediante una relación matemática se estimó la cantidad de personal que labora en el campus central.



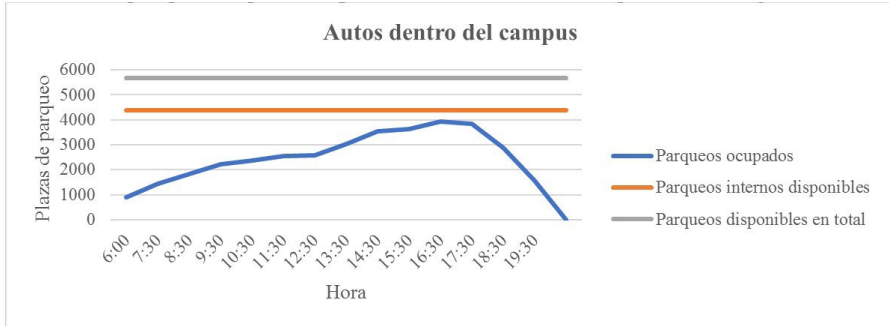
cantidad. El número de vehículos dentro del campus se distribuye de acuerdo a las jornadas estudiantiles, por lo que la disponibilidad de parqueos varía según el horario.

Con lo referente al número de plazas de parqueo disponibles en el campus, APARUSAC (Coordinadora General de Parqueos) indicó en el seminario "Movilidad, vialidad y transporte dentro del campus universitario" celebrado en febrero de 2020, que estima una cantidad de cuatro mil 383 plazas de parqueo para automóvil distribuidas en los edificios del campus, de las cuales 387 son ocupadas exclusivamente por docentes de la universidad, quedando tres mil 996 plazas disponibles para estudiantes. Por otra parte, carriles del periférico universitario también son utilizados como sitios de estacionamiento, teniendo capacidad para albergar aproximadamente un mil 682 automóviles (García, 2018), es decir que los estudiantes disponen de un total de cinco mil 678 plazas de parqueo para automóviles. Así también APARUSAC, indicó que existen alrededor de cuatro mil 19 plazas de parqueo para motocicletas en el campus; sin embargo, si se

utilizan en su capacidad máxima se incrementan a cuatro mil 296 plazas de parqueo.

Al analizar la disponibilidad de plazas de parqueo para automóvil de manera global (ver gráfica 1), el momento de mayor demanda ocurre a las 16:00 horas, pero según los datos la oferta nunca es alcanzada y tampoco superada; sin embargo, el colapso de parqueos en el campus es evidente. Una de las razones de esta situación es que la oferta de parqueos está distribuida de manera desproporcional, pues menos del 10 % de los estudiantes de las facultades más grandes (Humanidades, Ciencias Jurídicas y Sociales, Ciencias Económicas e Ingeniería) tienen acceso a plazas de parqueo (García, 2018), lo que provoca que se generen largas filas de espera y a su vez que se obstruyan carriles de paso, provocando caos vehicular dentro del campus. Esta situación, sumada a la reducción de la capacidad vial del periférico universitario, por usar carriles como estacionamiento y a la infraestructura vial fallida en horas de mayor demanda de la ciudad Guatemala, provoca que los ingresos y egresos del campus sean caóticos y tardados.

**Gráfica 1.**  
**Plazas de parqueo disponibles para automóviles en el campus central según horario**

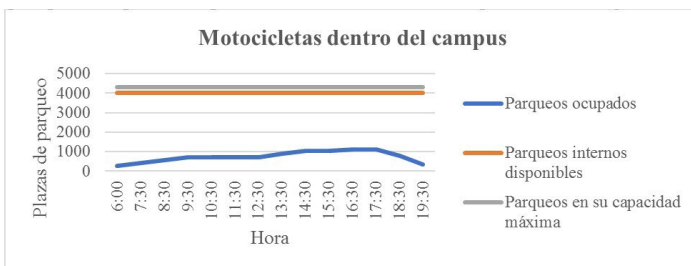


Fuente: elaboración propia con base en información de Luis García (2018) y APARUSAC (2020)

Por otra parte, las plazas de parqueo para motocicletas tienen mucha más holgura, pues en ningún momento están cerca de alcanzar su capacidad máxima (ver gráfica 2); sin embargo, al analizarlo de forma local en las facultades, se evidencia el colapso de parqueos lo cual, al igual

que con los automóviles, puede explicarse mediante la distribución desproporcionada de las plazas de parqueo, pues la mayor cantidad de plazas se encuentra en las instalaciones del edificio DIGA (28.32 %), UVIGER (17 %) y el sótano del auditorio de Farmacia (14.4 %).

**Gráfica 2.**  
**Plazas de parqueo disponibles para motocicletas en el campus central según horario**

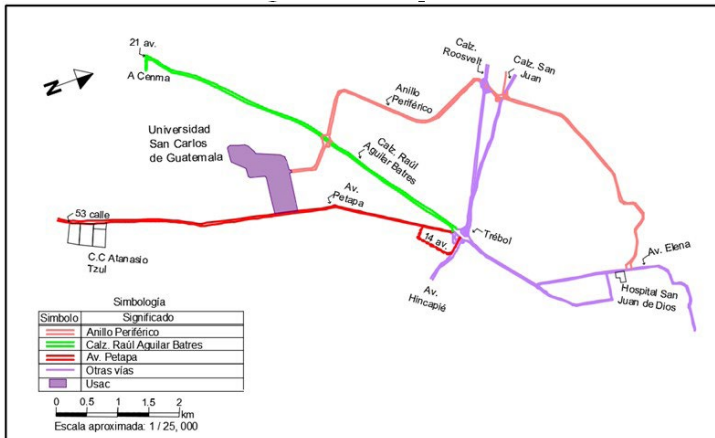


Fuente: elaboración propia con base en información de Luis García (2018) y APARSAC (2020).<sup>4</sup>

Esta cantidad de vehículos que ingresan y egresan a la USAC contribuye al congestionamiento de las vías aledañas al campus, incrementando los tiempos de recorrido. Para tener una idea del tiempo aproximado que necesitan los universitarios para entrar o salir del campus, se analizó el tiempo de recorrido<sup>5</sup> de las vías aledañas a la universidad: Anillo Periférico (11 km), avenida Petapa (7 km)

y calzada Raúl Aguilar Batres (7 km) tanto en sentido Sur-Norte como Norte-Sur (ver Mapa 1). Los tiempos de recorrido se tomaron de las imágenes satelitales de Google Maps en el horario comprendido de 6:00 a 22:00 horas en la semana del 2 al 7 de septiembre (lunes a sábado) de 2019. En las gráficas 3 y 4 se presenta el promedio de los tiempos de recorrido.

**Mapa 1.**  
**Vías utilizadas regularmente por los universitarios**

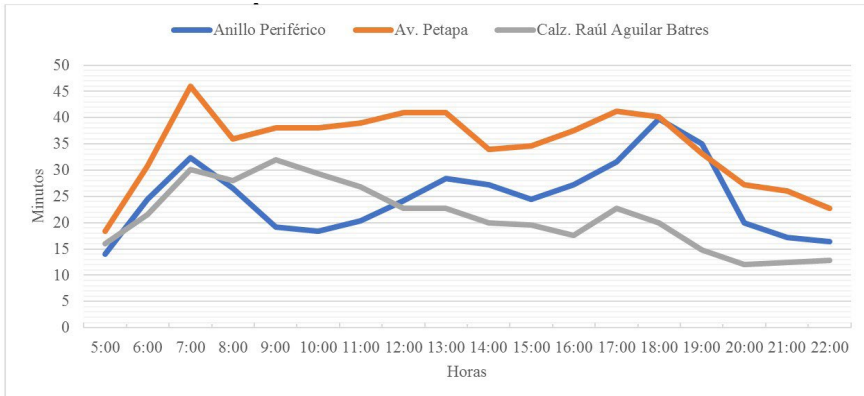


Fuente: elaboración propia con base en imágenes satelitales de Google Earth (2019)

4. Dado que no se contaba con un aforo vehicular de motocicletas se utilizó el porcentaje de ingreso de motocicletas indicadas por APARUSAC (2020) el cual se cruzó con el aforo vehicular realizado por Luis García (2018).

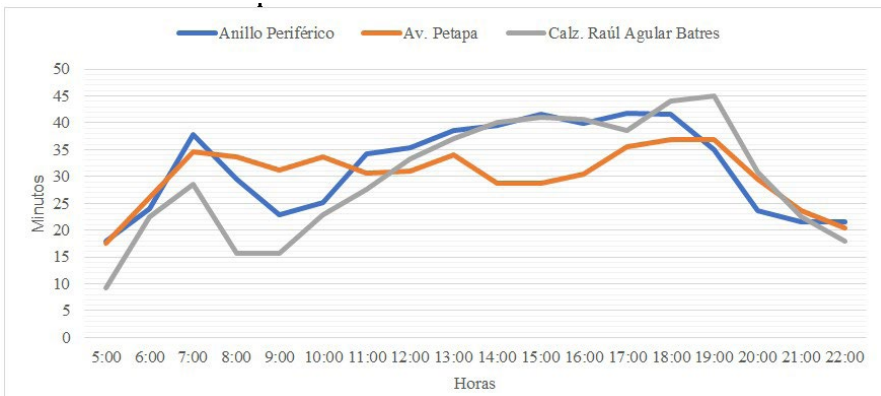
5. Datos tomados por la autora durante las Prácticas Finales de Ingeniería Civil en 2019.

**Gráfica 3.**  
**Tiempo de recorrido de vías en sentido Sur-Norte**



Fuente: elaboración propia con base en imágenes satelitales de Google Maps 2019

**Gráfica 4.**  
**Tiempo de recorrido de vías en sentido Norte-Sur**



Fuente: elaboración propia con base en imágenes satelitales de Google Maps 2019

Las gráficas anteriores muestran que la avenida Petapa es la vía con mayor tiempo de recorrido a pesar de que en el aforo se determinó que ingresan más vehículos por el Anillo Periférico. Otro dato interesante es que en los periodos correspondientes al ingreso de la jornada matutina (6 a 8 horas) y nocturna (16 a 18 horas), los tiempos de recorrido superan los 25 minutos. Cabe destacar que estos tiempos varían para cada universitario según la distancia de su vivienda a alguna de las vías analizadas.

Es evidente que de los dos vehículos más utilizados por los universitarios, el automóvil es el que genera mayor congestión vial (Bull, 2003); por tanto, si se analiza el congestionamiento vial en función de la

cantidad de plazas de parqueo de automóvil, se obtiene una relación con el tiempo de recorrido de las zonas aledañas a la universidad.

Actualmente, las áreas de parqueo del campus absorben 19 mil automóviles que responden a aproximadamente al 20 % de los estudiantes; si se pretende que el 50 % de los estudiantes lleve su vehículo y tenga acceso a parqueo, se deberían construir alrededor de 700 nuevas plazas de parqueo, pero es posible que este incremento desencadene otras problemáticas. Para dimensionar esta situación, se realizó un ejemplo mediante el incremento del 30 % de los automóviles que transitan y acceden al campus por el Anillo Periférico (ver tabla 1).

**Tabla 1.**  
**Incremento de tiempos de recorrido por aumento del uso de automóvil**

	Horario		20 % de estudiantes con vehículo	Tiempo de recorrido [min]	50% de estudiantes con vehículo	Tiempo de recorrido [min]	Diferencia de tiempo [min]
Ingreso Periférico	6:00	7:30	1196	33	1554	43	10
	13:30	14:30	1063	40	1382	51	12
	16:30	17:30	1197	41	1556	53	12
	19:30	20:30	223	24	290	32	7
Egreso Periférico	6:00	7:30	615	35	799	46	11
	13:30	14:30	850	35	1106	46	11
	16:30	17:30	1122	40	1458	52	12
	19:30	20:30	1302	24	1693	31	7

Fuente: elaboración propia con base en Luis García (2018) y Google Maps 2019

Si el 50 % de los estudiantes llega al campus en automóvil, el tiempo de recorrido en el Anillo Periférico será de hasta 53 minutos, lo cual representa 12 minutos más que si solamente el 20 % de los estudiantes utiliza el automóvil particular. Cabe destacar que este es un ejemplo práctico, pues no se consideraron varios factores como la distribución de los vehículos en los dos accesos viales del campus.

Por el momento, el número de plazas de parqueos funciona como un factor limitante para el uso del vehículo particular; sin embargo, el incremento del uso de éste es inminente, por lo que es necesario promover medios de transporte alternativos, de lo contrario la crisis de parqueo y del congestionamiento vial será cada vez más aguda. Este análisis también es importante, debido a que la situación provocada por la pandemia actual pone en riesgo los avances que ya tenían las formas alternativas de transporte, amenazando con la utilización masiva del automóvil.

## Reflexiones finales

El incremento de plazas de parqueo para automóviles en el campus

central es una solución que a criterio de la autora es inviable, pues fomenta el uso masivo del automóvil promoviendo el congestionamiento vial. Además, es importante tomar en cuenta que actualmente solo el 31.1 % de los estudiantes llega a la universidad en vehículo particular, es decir que el resto (68.9 %) utiliza otros medios de transporte, por lo que lo ideal es impulsar proyectos que refuercen los sistemas de transporte colectivo, ciclovías y senderos peatonales.

Ante esta situación las autoridades universitarias y municipales ya han ejecutado proyectos como la implementación del transporte interno, la inauguración de la primera ciclovía interna en el campus, la ciclovía El Carmen-USAC y la implementación de la Línea 7 USAC-Parque Colón del Transmetro; sin embargo, debido a que son proyectos aislados no han logrado solventar el problema del congestionamiento vial.

Si bien en la actualidad se propone el uso de la bicicleta y el transporte colectivo, la ciudad de Guatemala y la USAC aún deben adecuar su infraestructura vial a estos medios de transporte, por lo que durante la época de transición



podría promocionarse el uso de la motocicleta, pues actualmente se tiene mayor disponibilidad de plazas de parqueo para motocicleta que para automóvil, además se debe tomar en cuenta que al ser un transporte que ocupa menos espacio disminuye el congestionamiento vial.

Así también, es fundamental abrir otros núcleos universitarios en la ciudad capital y reforzar los centros universitarios regionales y departamentales, pues de esta manera se descentraliza la educación lo cual disminuye la población estudiantil en la sede central, situación que permitirá reducir el congestionamiento vial en las vías aledañas a la universidad y dentro del campus.

### Referencias bibliográficas

- Barreda, A. (2002) *Propuesta para el crecimiento urbano del campus central de la Universidad San Carlos de Guatemala, zona 12 2000-2020*. Guatemala: Tesis de licenciatura de la Facultad de Arquitectura de la Universidad San Carlos de Guatemala.
- Bull, A. (2003) *Congestión de tránsito, el problema y cómo enfrentarlo*. Chile: Cepal.
- Departamento de Registro y Estadística (2019) *Informe estadístico estudiantil 2019*. Universidad San Carlos de Guatemala. Recuperado de <http://soy.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/11/informe-estadistico-usac-2019.pdf>
- García, L. (2018) *Planificación vial en el campus central de la Universidad de San Carlos de Guatemala*. Guatemala: Tesis de licenciatura de la Facultad de ingeniería de la Universidad San Carlos de Guatemala.
- Zetina, A; Fernández, A y Lara, G. (1991) *Análisis para la optimización de las instalaciones físicas de la ciudad universitaria zona 12 universidad de San Carlos de Guatemala*. Guatemala: Tesis de licenciatura de la Facultad de Arquitectura de la Universidad San Carlos de Guatemala.





## Investigación

# Proceso de enseñanza y deserción estudiantil en la carrera de Ciencias y Sistemas de la Universidad de San Carlos

Erick Estuardo Tejeda Bonilla

Asistente de Planificación Coordinadora General de Planificación / USAC

### Resumen

El siguiente artículo se refiere a la deserción estudiantil que existe en la Facultad de Ingeniería, específicamente en la Escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas. Este estudio se desarrolló en dicha unidad académica tomando como referencial los años 2015 a 2018, pudiendo constatar la deserción estudiantil en cada uno de los años citados, así como las causas que la provocan. Se logró evidenciar que existe deserción parcial y permanente, siendo las causas principales las malas metodologías de enseñanza aprendizaje, situación económica, horarios inflexibles, situación laboral de los estudiantes y falta de vocación para la carrera indicada; asimismo, se evidencia el semestre en el cual se provoca mayor deserción estudiantil y los cursos en los cuales es más recurrente la decisión del estudiante de retirarse, no solo de la carrera indicada sino de la propia universidad.

### Palabras clave

Deserción estudiantil, deserción parcial, deserción permanente, metodologías de enseñanza y aprendizaje.

### Abstract

The following article refers to the student desertion that exists in the Faculty of Engineering, specifically in the School of Engineering in Sciences and Systems, this study was developed in said academic unit taking as reference the years 2015 to 2018, being able to verify the student desertion in each of the aforementioned years, as well as the causes that cause it. It was possible to show that there is partial and permanent desertion, being the main causes the bad teaching-learning methodologies, economic situation, inflexible schedules, work situation of the students and lack of vocation for the indicated career; Likewise, the semester in which the highest student desertion occurs and the courses in which the student's decision to withdraw is more recurrent is evident, not only from the indicated career but from the university itself.

### Keywords

Student desertion, partial dropout, permanent desertion, Methodologies of teaching and learning.

## Introducción

**E**l estudio se desarrolla en la Escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas, de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, teniendo como problema principal las causas de la deserción estudiantil en el proceso de enseñanza y aprendizaje en los estudiantes de esa unidad académica y esa carrera; se reúnen datos cuali y cuantitativos que demuestran que la mala práctica de estas metodologías no permite la retención de los estudiantes y, por lo mismo, no se logra aumentar la tasa de promoción en la carrera indicada.

El informe está estructurado bajo los lineamientos relacionados con la investigación científica, obteniendo información basada en antecedentes, conocimiento del problema existente, objetivos, justificación, metodología, población y muestra. Además se basa en información de la fundamentación teórica y de resultados, de forma gráfica, con su respectiva interpretación analítica; por último, se hacen conclusiones y recomendaciones.

El estudio se realiza dentro del área de investigación de educación superior, dentro de la prioridad de deserción y repitencia, la que determina, en el planteamiento del problema, que la metodología de enseñanza aprendizaje es una variable que provoca deserción estudiantil, situación evidenciada

a través de antecedentes que permiten establecer que es un problema manifiesto no solo a nivel nacional sino a nivel mundial, el cual aqueja a instituciones de educación superior tanto privadas como públicas; en muchos casos debido a factores relacionados con la o las metodologías de enseñanza y aprendizaje, así como con razones individuales y socioeconómicas, entre otras.

Se describen dos tipos de deserción: temporal y permanente, situación que preocupa, si tomamos en cuenta que muchos de los estudiantes que abandonan se quedan sin la oportunidad de continuar estudios universitarios, no encontrando una alternativa laboral, lo que los deja en una alta vulnerabilidad ante los problemas sociales que afronta nuestro país.



Por lo anterior se realiza este estudio, buscando las causas que provocan el abandono de los estudiantes, brindar información a tomar en cuenta y que se logre minimizar este problema en la facultad de Ingeniería, específicamente en la Escuela de Ciencias y Sistemas.

La investigación tiene un enfoque de predominio cuantitativo, que permite cuantificar la información obtenida, siendo de tipo descriptivo correlacional, utilizando como técnica para la recolección de información la entrevista, y una guía de observación, aplicada la primera a estudiantes desertores, y la segunda directamente enfocada al docente. Tomando en cuenta los resultados obtenidos, se propone que la información pueda ser utilizada para mejorar las metodologías de enseñanza y aprendizaje, desarrollar estrategias de retención, lograr un alto índice de titulación y, así, contribuir al desarrollo de la sociedad guatemalteca, proporcionándole profesionales de calidad en esta área del conocimiento. El estudio está dirigido a estudiantes desertores de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas, siendo la población entrevistada de trescientos quince estudiantes.

## Método

En el proceso de la recolección de datos se utilizó el enfoque cuantitativo en el análisis de datos logrados. De acuerdo con las características de la investigación se utilizaron los siguientes métodos:

**Método deductivo**, debido a que se partió del conocimiento acumulado para la construcción del Estado del Arte y la base teórica para fundamentar las variables.

**Método inductivo**, ya que se partió de la observación de una situación que se dio en una realidad concreta, sacando conclusiones generales de hechos precisos (Rojas, 2011).

**Método analítico**, para analizar los resultados y conocer las causas, la naturaleza y los efectos, el análisis se concretó en la observación y en la indagación de un hecho en particular, lo que permitió construir nuevas teorías que lleven a determinar conclusiones del estudio realizado.

**Método sintético**, el cual se utilizó para obtener conclusiones del estudio realizado.



## Procedimientos

Se llevaron a cabo pasos prácticos para el abordaje del problema y la recolección de la información, que fueron requeridos por el mismo proceso de la investigación; también se determinó cómo se deberían aplicar los instrumentos o programas de acción para la recolección de datos y para analizarlos, compararlos y deducir conclusiones. (Achaerandio, 2010, pág. 18). Para recopilar la información se realizó una serie de actividades, dentro de las que se mencionan:

Requerimiento de autorización a la instancia correspondiente para aplicación de instrumentos.

Reuniones con autoridades de la facultad de Ingeniería y de la escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas.

Presentación del plan de trabajo de la investigación.

Inducción y capacitación a colaboradores internos, que darían apoyo en el proceso de investigación.

Planificación y organización de actividades con autoridades de la facultad.

Planificación del proceso de entrevista con estudiantes desertores de la facultad.

## Población y muestra

### Sujetos

Según Barrantes (2005) “la población: conjunto de elementos que tienen características en común... Pueden ser finitas o infinitas” (pág. 135)

Según Achaerandio (2010) los sujetos pueden ser individuos, o grupos, tanto seres humanos como otros seres vivos; también algunos califican como “sujetos” en sentido amplio, a objetos, materiales, etc., que son objeto de observación, estudio o manipulación. Si se investigan individuos debe señalarse el “universo” o “población” de la que son muestra representativa; si se investigan documentos (revistas, periódicos, cuadros estadísticos, etc.) hay que describirlos en este inciso de “sujetos”

### Población

La población estudiada fue: decano de la facultad de Ingeniería; director de la Escuela de Ciencias y Sistemas, y estudiantes desertores

de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas.

## Muestra

La muestra fue selectiva en el caso del decano y el director de escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas de la Facultad de Ingeniería; en el caso de los estudiantes se realizó con la totalidad estudiantes desertores de la carrera de ingeniería en Ciencias y Sistemas de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala del año 2018, por lo que el método estadístico a utilizar fue el censo, tomando en cuenta que el universo de la población a estudiar fue el indicado anteriormente.

## Tratamiento de datos

“Es un proceso cíclico de selección, categorización, comparación, validación e interpretación inserto en todas las fases de la investigación, que nos permite mejorar la comprensión de un fenómeno de singular interés” (Sandín, 2003, pág. 6)

Para el desarrollo de la presente investigación el tratamiento de datos se realizó de la siguiente manera: descriptiva correlacional se realiza cuando el objetivo

consiste en examinar un tema poco estudiado. Sirve para familiarizarnos con fenómenos desconocidos, investigar nuevos problemas, identificar conceptos, prioridades para investigaciones futuras.

La investigación fue dirigida a un grupo de población comprendida entre 19 a 30 años, en el ámbito educativo de educación superior, en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala del campus central y que son estudiantes que han desertado de la carrera indicada a causa de las Metodologías de Enseñanza y Aprendizaje utilizadas en la carrera en mención.

Un análisis cuantitativo: es una técnica para estudiar cualquier tipo de comunicación de una manera “objetiva” y sistemática, que cuantifica los mensajes o contenidos en categorías y sub-categorías, y los somete a análisis estadístico. (Sampieri, Collado y Lucio, 2014) Permite medir, cuantificar o expresar datos de manera numérica y en este proceso de investigación se realizó por medio de análisis de datos, revisión de cuadros de calificación por curso y semestre, información que permitiría conocer en qué cursos es donde mayor deserción

existe, así como en qué semestre es donde más deciden los jóvenes retirarse de la carrera. Lo anterior se pudo reflejar por medio de gráfico de barras o gráfico de sectores.

Análisis cualitativo: la investigación cualitativa se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto. (Sampieri, Collado y Lucio, 2014). Pretende medir y obtener información o datos a través de procesos de observación de las metodologías de enseñanza y aprendizaje utilizadas por los docentes de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas, además de entrevistas a autoridades, docentes y estudiantes desertores de la carrera.

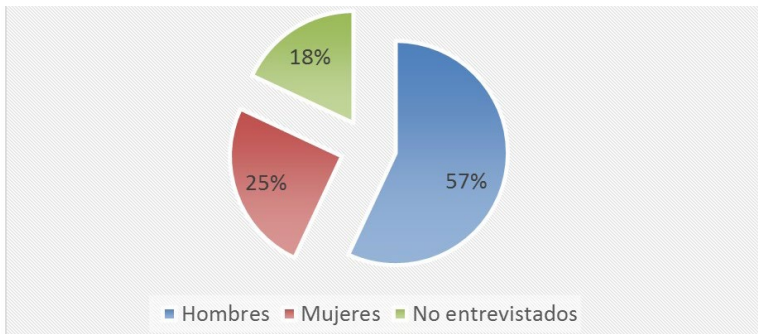
Con cada uno de los resultados obtenidos se analiza la relación

entre una variable y otra, así como medir la correlación que existe entre ellas. Para ello se utiliza la técnica del Chi cuadrado. Esta es una prueba estadística para evaluar hipótesis acerca de la relación entre dos variables categóricas (Sampieri, Collado y Lucio, 2014). Consiste en un procedimiento de elección para el contraste de hipótesis. Esta prueba estadística se emplea en el análisis de dos o más grupos y de dos o más variables. Asimismo, el diagrama de Pearson, es una prueba estadística para analizar la relación entre dos variables medidas en un nivel por intervalos o de razón (Sampieri, Collado y Lucio, 2014). De manera menos formal, podemos definir el coeficiente de correlación de Pearson como un índice que puede utilizarse para medir el grado de relación de dos variables siempre y cuando ambas sean cuantitativas.

## Presentación de resultados

Gráfica 1.

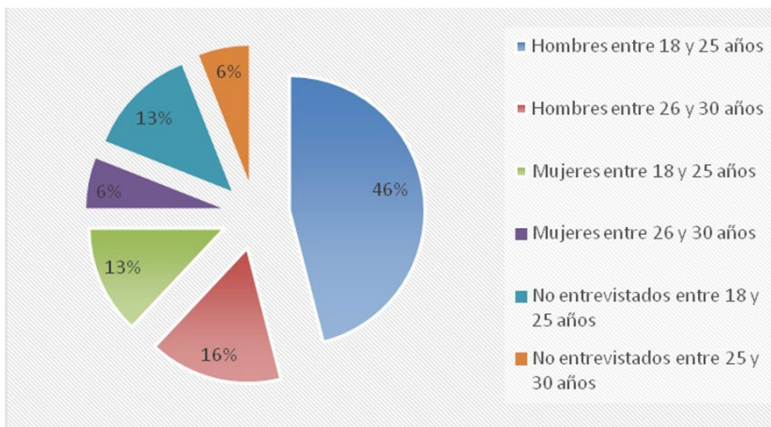
Estudiantes desertores de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas según su sexo



Fuente: elaboración propia

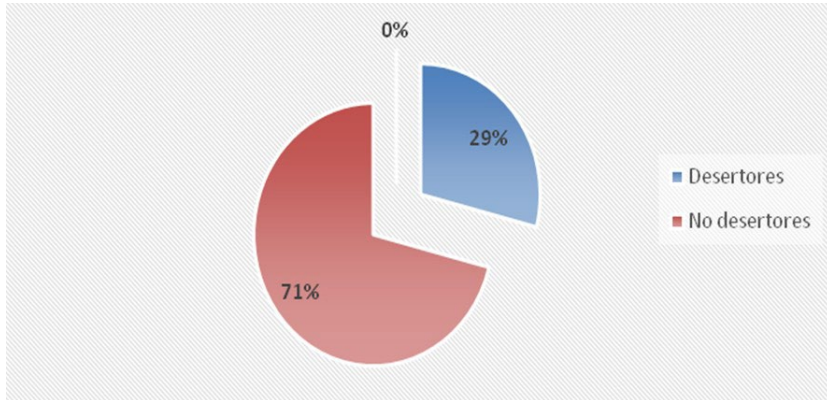
Gráfica 2.

Edad y sexo de los estudiantes desertores de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas de la Universidad de San Carlos de Guatemala



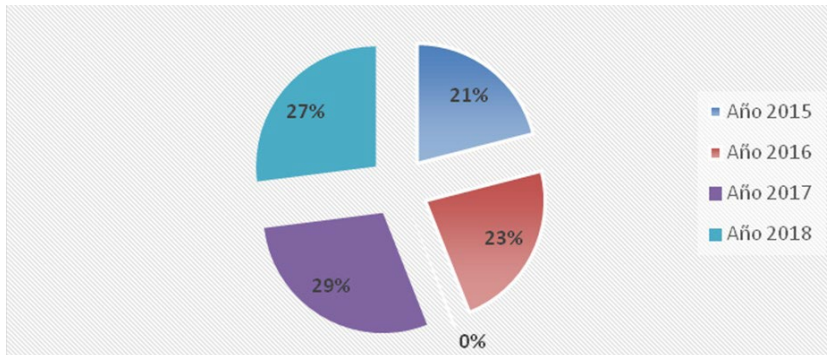
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 3.**  
**Índice de deserción de los estudiantes de la Escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas de la Facultad de Ingeniería USAC**



Fuente: elaboración propia

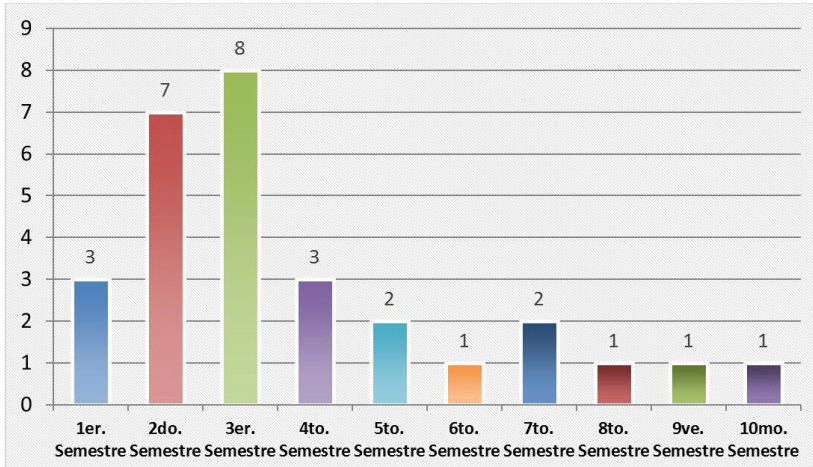
**Gráfica 4**  
**Años de mayor deserción en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas**



Fuente: elaboración propia

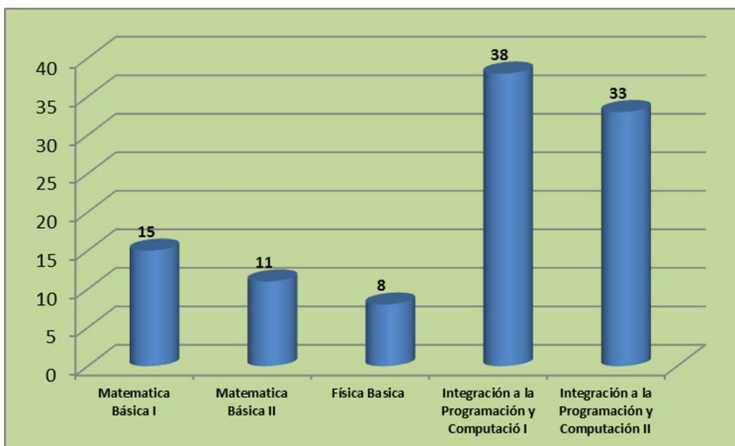


**Gráfica 5.**  
Semestres de mayor deserción de los estudiantes de la Escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas año 2018



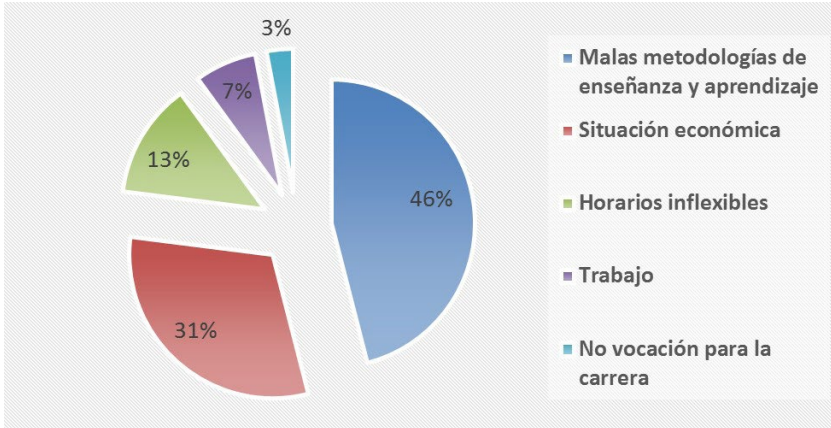
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 6.**  
Cursos con la mayor deserción de estudiantes de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas



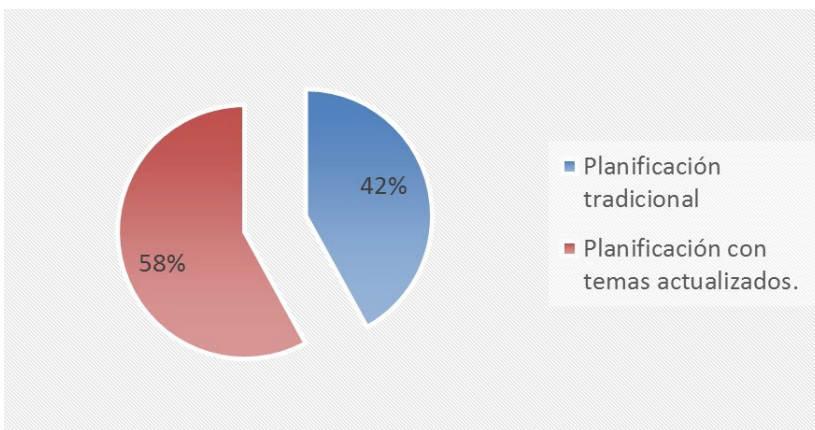
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 7.**  
**Principales causas de deserción de los estudiantes de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas de la Facultad de Ingeniería**



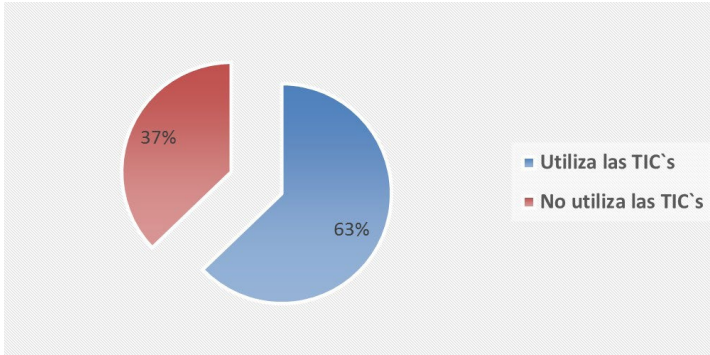
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 8.**  
**Planes de estudio que se diseñan y desarrollan en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas**



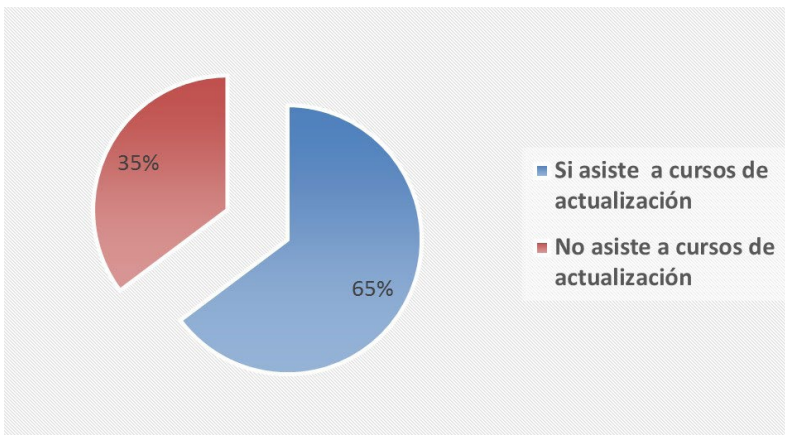
Fuente: elaboración propia

**Gráfica 9.**  
**Uso de las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo de clases en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas**



Fuente: elaboración propia

**Gráfica 10.**  
**Cursos de actualización a docentes para mejorar el desempeño en las clases en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas**



Fuente: elaboración propia

## Conclusiones

Se estableció que las principales causas de deserción estudiantil en la escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas son las malas prácticas de metodología de enseñanza y aprendizaje, con un 46%. Se determinó que a pesar de que los docentes realizan planes de estudio con temas actualizados, a raíz de que participan en programas de actualización docente, el 58% de los desertores considera que las metodologías de enseñanza y aprendizaje utilizadas son tradicionalistas y obsoletas.

Se estableció que el mayor índice de deserción de estudiantes de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, entre los años 2015 a 2018, fue durante el año 2017 con un 29%. El mayor porcentaje de deserción académica en el año 2018 en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas se dio en el tercer trimestre, con un 28%. Se estableció que los cursos que provocan la mayor deserción en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas son Integración a la Programación y Computación I y II, con 38 % y 33%, respectivamente.

## Recomendaciones

Establecer acciones metodológicas que contribuyan a la reducción de la deserción estudiantil, a través de la formación docente obligatoria para los catedráticos de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas.

Implantar acciones institucionales serias para disminuir el índice de deserción, orientadas al apoyo a los estudiantes, especialmente a los de primer ingreso, para que logren aprender y desarrollar métodos de estudio adecuados, así como el desarrollo y aprovechamiento de estrategias de aprendizaje, que les permita aprovechar sus competencias personales y académicas, garantizando con ello su permanencia en la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas.

Realizar una revisión profunda a la pensa de estudios de la carrera de Ingeniería en Ciencias y Sistemas, para tomar acciones correctivas en algunas materias que requieran de una renovación en cuanto a sus contenidos metodológicos y académicos.

Desarrollar actividades para las buenas prácticas metodológicas de enseñanza y aprendizaje, para elevar el desempeño

docente, orientando a participar al catedrático en procesos de actualización para mejorar el accionar docente y de esta manera contribuir a disminuir el índice de deserción en la Escuela de Ingeniería en Ciencias y Sistemas.

Aprovechar la viabilidad de las diferentes instancias internas de la universidad para estimular el desarrollo de acciones de formación docente en aspectos metodológicos y actitudinales, especialmente dirigidos a los docentes de los cursos que han sido reconocidos como aquellos en los que más estudiantes desertan, por no comprender la materia o porque la metodología es rutinaria, pasiva y poco motivante.

### Referencias bibliográficas

- Achaerandio, L. (2010) *Metodología de la investigación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar.
- Barrantes, R. (2005) *Investigación, un camino al conocimiento, un enfoque cuantitativo y cualitativo*. Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia. Accesible en [https://www.uned.ac.cr/academica/images/ceced/docs/Investigacion\\_camino\\_conocimiento.pdf](https://www.uned.ac.cr/academica/images/ceced/docs/Investigacion_camino_conocimiento.pdf)
- Calderón Díaz, J. (2005) *Estudio sobre la repitencia y deserción en la educación superior en Guatemala*. Guatemala: IESALC/UNESCO. Recuperado el 16 de marzo de 2016, de [http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1320941990\\_9453.pdf](http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1320941990_9453.pdf)
- Fernández del Castillo J. L., & Domínguez Alda, J. (2011) *Estudio sobre el abandono en los grados de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Informática de la Universidad de Alcalá*. Madrid, España: Escuela Técnica Superior de Informática de la Universidad de Alcalá.
- Ríos Guzmán, R., Peña Tenes, R., & Aguilar, M. Á. (2014) Factores predisponentes de abandono estudiantil temprano en la carrera de medicina. Guatemala: Dirección General de Investigación /USAC.
- Ríos Guzmán, R. (2009) *Caracterización de los estudiantes de primer año de la Facultad de Ciencias Médicas*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Sandin, E. (2003) *Investigación cualitativa en educación, fundamentos y tradiciones*. Quetzaltenango, Guatemala: Centro Universitario de Occidente / USAC
- Sampieri, R. (2014) *Metodología de la investigación*. México: Mc. Graw Hill.



## Entorno

# Ciudadanización de la gestión pública en Centroamérica: Un análisis de la viabilidad de la implementación de aplicaciones móviles en materia de contraloría ciudadana municipal

Por René Franco<sup>1</sup>

### Resumen

Cada día la humanidad es sorprendida con los nuevos avances tecnológicos que van surgiendo. Centroamérica no escapa a estos avances; con algunas limitantes la población centroamericana ha ido incorporando a su vida diaria el uso de tecnologías en distintas áreas de la vida, en particular el uso del teléfono celular. En este texto se reflexiona sobre la necesidad de incorporar el uso de tecnologías de información y comunicación a procesos de contraloría ciudadana en las municipalidades, mediante el uso de aplicaciones móviles, tomando como base metodológica para el análisis el uso de fuentes secundarias. Además de esto, las ventajas que significa para los gobiernos locales el acercarla a la municipalidad a la ciudadanía, encontrándose al alcance de un click, en su ampliación de servicios públicos, solicitud de información pública, rendición de cuentas y retroalimentación ciudadana.

### Palabras clave

Contraloría ciudadana, aplicaciones móviles, políticas públicas, gestión pública, municipio, Internet.

1. Ciudadano centroamericano nacido en El Salvador, politólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala, estudiante de la Maestría en Administración Pública por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y consultor independiente.



### Abstract

Every day humanity is surprised with the new technological advances that are emerging. Central America is not immune to these advances, with some limitations, the Central American population has been incorporating the use of technologies in different areas of life into their daily lives, particularly the use of cell phones. This text reflects on the need to incorporate the use of Information and Communication Technologies into citizen comptroller processes in municipalities, through the use of mobile applications, taking the use of secondary sources as a methodological basis for analysis. In addition to this, the advantages that it means for local governments to bring the municipality closer to the citizens, being within the reach of a click, in its wider range of public services, request for public information, accountability and citizen feedback.

### Keywords

Citizen comptroller, mobile applications, public policies, public management, municipality, Internet.

## Introducción: ¿Por qué hablar de contraloría ciudadana?

Desde hace algunos años los temas de transparencia, acceso a información pública, contraloría ciudadana, y mecanismos para combatir la corrupción se han posicionado en la agenda pública de los distintos países de América Latina y Centroamérica, donde se han aprobado leyes específicas de acceso a información pública, se ha impulsado la creación de mecanismos para acceder a información pública, y de participación ciudadana.

Este proceso tiene antecedentes importantes en la conformación de los actuales sistemas políticos, sobre todo legales y político-institucionales, las constituciones aprobadas en los ochentas tienen una dimensión más social en el

sentido que otorgan un catálogo de derechos, garantías y libertades hacia la ciudadanía, además de la configuración institucional del Estado; para el caso de Belice en 1981, Honduras en 1982, El Salvador en 1983, Guatemala



en 1985, Nicaragua en 1990, Costa Rica, cuya constitución es la más longeva de la región siendo aprobada en 1949 y Panamá en 1972.

La pacificación de la región centro-americana por medio de la firma de Acuerdos de Paz en Nicaragua en 1990, El Salvador en 1992 y Guatemala en 1996 permitió avances importantes en la consolidación del sistema y régimen político, pero lo más importante es que dio paso a una participación política libre, competitiva, sin ataduras ideológicas, con incentivo a la existencia de múltiples partidos políticos, y respetuosa de los Derechos Humanos en el contexto de la democracia.

Con una población de más de cincuenta millones de habitantes y cerca de 522 mil 760 km<sup>2</sup> los problemas públicos de la región tienen muchas complejidades en su abordaje. Por ello es importante la participación de la ciudadanía en la gestión pública y la resolución de sus problemas; esto ha sido un tema que ha tenido poca importancia para los tomadores de decisión, pues si bien hay avances significativos en la democracia formal —procesos electorales— también hay algunos

vicios del autoritarismo en lo que respecta a la toma de decisiones e implementación de soluciones a los problemas públicos de la población.

Por ello se habla de un régimen híbrido porque El Salvador es una mixtura entre democracia formal-electoral y autoritarismo en el ejercicio del poder político, ya que ha existido arbitrariedad y discrecionalidad en la toma de decisiones públicas y en la construcción de políticas públicas por parte de los tomadores de decisión, ya sea por medio de intervenciones públicas concretas, políticas de gobierno limitadas a cierto tiempo y espacio, o políticas públicas robustecidas y con un mayor nivel de institucionalización.

Entre las principales consecuencias que tienen estos vicios del autoritarismo y el no considerar a la población como el centro de la actividad pública, se encuentran los casos de corrupción que implican enormes cantidades de recursos financieros y recursos públicos, redes complejas de corrupción y clientelismo que involucran instituciones públicas, y en ocasiones cruzan múltiples fronteras, como el caso de Odebrecht, empresa brasileña de construcción que ha estafado a distintos gobiernos por





medio de la edificación de distintas obras públicas que ha implicado sobornos a muchos funcionarios públicos por obras no concluidas.

Los casos de corrupción se han convertido en la principal motivación para la conformación de mecanismos de participación ciudadana y contraloría ciudadana, que si bien tenían como finalidad prevenirla, esta visión ha ido en un proceso evolutivo, en el sentido de que prevenir la corrupción es un objetivo implícito en la finalidad principal, que es la de garantizar el cumplimiento de Derechos Humanos consagrados en las constituciones y tratados internacionales, de esta manera se entiende que son derechos que pueden ser exigibles.

Por esto, los procesos de participación ciudadana, formación política, construcción de ciudadanía y de políticas públicas han sido robustecidos en los últimos años, dada la necesidad de institucionalización de la contraloría ciudadana.

## Marco teórico

No existe una definición única de *contraloría ciudadana*, pero la mayoría de estas definiciones tienen en su base la resolución de

los asuntos públicos del Estado en beneficio de la mayoría, pasando por las decisiones públicas y su abordaje desde el campo disciplinario de las *políticas públicas*, puntualizando sobre los actores involucrados en una política pública en todo su ciclo.

Antes de hablar de contraloría ciudadana, se debe definir *políticas públicas*, pues la contraloría está dirigida hacia las mismas, al respecto Segeplán plantea

Las políticas públicas son el resultado de las demandas y requerimientos de soporte de la ciudadanía hacia un tema/problema de interés público. Por consiguiente, las políticas públicas emergen del debate público y son expresiones de la cultura política y gobernabilidad de un conglomerado social. Son asuntos de interés colectivo que se discuten por su relevancia social y por tener repercusiones importantes en los distintos ámbitos territoriales de la realidad nacional (Segeplán, 2015, pág. 29).

En este orden de ideas deben considerarse algunos componentes sobre el tema como transparencia, la legitimación de las decisiones públicas surgida



en el proceso de contraloría, construcción de presupuestos participativos, mejora en la calidad del gasto público, y una adopción de pertinencia cultural en las políticas públicas, siendo un elemento importante en teoría de las políticas públicas la decisión de hacer o no hacer, de intervenir o no intervenir en la resolución de un problema público; por ello la contraloría ciudadana debe ir en todo el *ciclo de políticas públicas*.

Los expertos en políticas públicas ordenan su ciclo en distintas etapas, un orden sencillo pero puntual es el que consiste en *Identificación del problema público, construcción de propuestas, toma de decisión, implementación y evaluación*; al tiempo que una política pública debe tener distintos *enfoques como ciclo de vida, enfoque de género, enfoque de inclusión y no discriminación y enfoque de derechos*, ya que este sitúa al ciudadano como sujeto de derechos y por tanto sujeto político. A lo anterior se debe agregar que un *problema público* es entendido como una situación o situaciones que afectan a una colectividad determinada y que requieren la intervención del Estado por medio de sus instituciones.

Las políticas públicas deben tener un abordaje transdisciplinario,

multidisciplinario e interdisciplinario que apunten a una mejora sostenida en la gestión pública por medio de la gobernanza, garantizando la gobernabilidad del Estado, sus instituciones. La participación ciudadana determina la agenda pública, pues sus insumos son recogidos en programas de gobierno, y resultan siendo parte de la oferta programática de quienes se postulan a cargos de elección popular en el nivel comunitario, local, departamental o nacional.

La resolución de problemas públicos involucra a distintos actores en sus distintas etapas, siendo una de ellas la sociedad civil organizada, en la medida en que los ciudadanos ejercen contraloría sobre el papel de los funcionarios, las acciones de las instituciones y del gobierno, sobre lo que se plantea

La sociedad civil debe de ser vista como un importante aliado en la lucha por el perfeccionamiento de la institucionalidad de las democracias del continente. En un continente que ha estado caracterizado por el predominio de destructivas formas de politización que dificultaron en el pasado la estabilización y consolidación

de regímenes democráticos y abrieron la puerta a todo tipo de experiencias autoritarias, la aparición de iniciativas que demuestran una preocupación cívica por la calidad y desempeño de las instituciones democráticas representa de por sí una significativa novedad. Resulta pues imperativo establecer alianzas y formas de colaboración entre la sociedad civil y el sistema político con el fin de dar respuesta a los reclamos cívicos de mayor transparencia y control. El éxito de dicha tarea dependerá de la capacidad que tengamos en establecer fructíferas alianzas que nos permitan avanzar en la compleja, sinuosa y siempre continua tarea de afianzamiento y perfeccionamiento de las instituciones de la democracia representativa en la región. (Perruzzotti, 2017, pág. 21).

## ¿Por qué hacer contraloría ciudadana?

El Estado como ese ente inanimado e intangible, materializa su poder y presencia por medio de las instituciones públicas, además del cumplimiento de metas y objetivos planteados en leyes específicas,

por ello se debe ejercer contraloría sobre el uso de recursos, la ejecución de sus actividades e implementación de políticas públicas. Las entidades públicas ejecutoras deben ser sujetas de contraloría ciudadana, lo mismo con entidades de cooperación internacional que canalizan fondos con socios locales y demás instituciones involucradas en la resolución de un problema público. De esto debe resultar la adopción de mejores prácticas, una mayor y sostenida cooperación y colaboración interinstitucional e intersectorial, así como mejora de canales de comunicación entre los distintos actores involucrados en la solución de los problemas públicos que aquejan a la ciudadanía.

Los resultados de hacer contraloría ciudadana no son tangibles en el corto plazo, pero debe realizarse porque su resultado implica un cambio a nivel de cultura política para que se gobierne en función de las necesidades de la población y no en función de agendas particulares, los procesos de contraloría ciudadana benefician a la sociedad entera porque permiten el acercamiento de las autoridades de gobierno a nivel nacional, departamental, municipal y local, al abordarse con un enfoque participativo en todo el ciclo de políticas públicas,



lo que conlleva un efecto de ciudadanía de políticas públicas, una mejora en los indicadores de desarrollo humano y en la calidad de vida de la población.

La población se organiza sobre todo en torno a aquellos temas que les resultan afectando de alguna forma u otra, por ello Guillermo O'Donnell planteaba que el ciudadano era el agente social que equilibra las relaciones políticas. Además, se ha demostrado que a mayor organización hay una mejora sustancial en la calidad de vida de la ciudadanía, porque la misma es partícipe de las soluciones implementadas a los problemas públicos que le afectan. La ciudadanía de las políticas públicas promueve la reducción de la desigualdad porque hay una mayor equidad en la ejecución de estas políticas, aprovechando mejor su implementación, promoviendo la asunción de responsabilidad a los tomadores de decisión en la implementación de las mismas.

Los procesos de contraloría ciudadana promueven empoderamiento ciudadano, en la medida en que hay una mayor democratización de la toma de decisiones en lo que respecta a lo público, una corresponsabilidad de

quienes están involucrados en la resolución de un problema público, creando mecanismos efectivos de comunicación, rendición de cuentas, se evita el clientelismo, ineptitud, corrupción, darle voz a la ciudadanía generando un empoderamiento frente a los tomadores y ejecutores de decisiones públicas, potenciando sus capacidades, generando confianza y legitimidad hacia el Estado y sus instituciones, los procesos de contraloría ciudadana promueven la ciudadanía de la política y de la vida pública además de propiciar la transformación de las sociedades.

Por otro lado, acceder a información pública es un derecho que debe ser garantizado a la ciudadanía, a este respecto se afirma:

La participación social para la rendición de cuentas es:  
1) un derecho que tienen los ciudadanos que son beneficiarios de programas sociales y, por lo tanto, dicha figura debe ser incluida en toda política social de un gobierno democrático; y 2) una condición para que se genere confianza entre los actores estatales y los no estatales y, por lo tanto, una condición necesaria para

que se desarrollen otras formas de participación para la promoción del desarrollo social (Llerenas, 2007, pág. 2).

## ¿Qué es contraloría ciudadana?

A partir de lo planteado anteriormente, es pertinente definir contraloría ciudadana. En el plano municipal se plantea:

Las contralorías sociales constituyen un medio de participación ciudadana o mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y el control de la gestión pública municipal, en la ejecución de planes, programas y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales y en la conducta de los funcionarios públicos (Álvarez, 2011, pág. 185).

## Aplicaciones móviles

Sin duda alguna, la tecnología avanza a pasos agigantados, a diario los seres humanos experimentan las transformaciones que van teniendo los avances tecnológicos en todos los campos

y áreas de la vida humana, de la que prácticamente no hay área en la que no se use algún tipo de tecnología. Por excelencia, el celular es el aparato tecnológico que se ha convertido en parte fundamental de la vida de las personas; existen diversos sistemas operativos, con acceso a Internet, minutos de voz y mensajes de texto, aplicaciones móviles para casi cualquier actividad. Resulta inimaginable e impensable la vida humana sin un aparato tan valioso como este, al tiempo que las redes sociales brindan una amplia gama de posibilidades de acceder a información de empresas que proveen servicios de distinta naturaleza, y otros campos como la educación, salud, gobierno, entre otras.

Centroamérica no ha sido la excepción a estos procesos de innovación tecnológica. Existen distintos cálculos y mediciones sobre el acceso a Internet en la región, pero la mayoría de estos calcula que existe más de un celular por habitante en cada país de la región. En El Salvador, para 2018, se calculaba que existían “más de 152 líneas móviles por cada 100 habitantes” hay un 57.7% de población que tiene acceso a Internet, mientras que Costa Rica tiene un 86.7% de acceso y Panamá un 69.7%.



El Salvador tiene 3.7 millones de usuarios, con 44.7% en cobertura 4G, Panamá un 72.11% y Guatemala un 63.13%; habiendo un 59.7% de penetración de Internet en la región centro-americana (Villarroel, 2018). Por su parte en Honduras, 92 de cada 100 hondureños tiene acceso a telefonía móvil, incluso algunos analistas consideran la posibilidad de incluirlo en el Índice de Precios al Consumidor, debido a que se ha convertido en una necesidad de los hondureños y gasto fijo, según el reporte “¿Cuántos celulares compran los hondureños?” (Carranza, 2018). En Costa Rica existen más de ocho millones de celulares. De manera que la tendencia, es que existen más celulares que habitantes. Para el caso de Panamá, el cálculo es que un 96% de la población tiene acceso a un teléfono celular (Peña, 2017).

El avance en las tecnologías de información y comunicación (TIC) tiene distintas ventajas, en tanto que permite la realización de negocios, abaratando costos y la prestación de servicios públicos y privados con una mayor calidad, calidez, eficacia y eficiencia, dando paso a las “sociedades de la información”; el auge del Internet indudablemente ha

transformado la vida humana y su interacción. A lo anterior, se debe agregar que la incorporación de las TIC a la actividad gubernamental, desburocratiza el Estado y lo acerca a la población, por lo que resulta pertinente su incorporación a la gestión gubernamental, de manera que la ciudadanía no tenga que acudir físicamente a las entidades de gobierno y en particular a las municipalidades para llevar a cabo sus trámites o procesos, sino que puedan hacerlo desde sus celulares por medio de aplicaciones móviles, lo que mejora sustancialmente su calidad de vida, y permitiría a las municipalidades prestar servicios públicos con calidad, calidez, eficacia y eficiencia.

Además de la facilitación de información a la ciudadanía en materia de rendición de cuentas y acceso a información pública, solicitud de información pública, agendas locales, talleres impartidos por la municipalidad, directorio telefónico, *gobierno abierto*, trámites y pagos de impuestos, atención a los usuarios en cuestiones específicas como partidas de nacimiento, horario del tren de aseo, denuncias por violaciones y abusos de ordenanzas municipales, quejas por malos tratos recibidos por

parte del personal de la municipalidad, buzón de sugerencias, zonas comerciales, permisos para ventas, gestiones de ferias de comercio, emprendimiento, empleo, turismo, mascotas, cierres de calles por eventos y rutas alternativas, tráfico, reparaciones municipales, noticias en general en tiempo real.

Tanto los ciudadanos como las instituciones del Estado hacen uso de las TIC para la prestación de servicios públicos hacia esta, lo que también incluye el uso de computadoras, correo electrónico, internet y aplicaciones móviles. En los portales web de las instituciones del Estado se divulga información pública de las actividades llevadas a cabo por estas entidades, información oficiosa sobre sus planes, programas, proyectos y políticas públicas, a su vez se propaga en los medios de comunicación toda aquella información que concierne a la ciudadanía, así como plataformas de solicitud de información pública a las instituciones.

Todo a la luz de un marco jurídico, el cual debe adaptarse a los procesos de contraloría ciudadana, esto en el marco de las iniciativas de gobierno abierto, impulsadas desde las organizaciones de sociedad civil que velan por

el derecho al acceso a información pública y transparencia. Algunos municipios en América del Sur ya están implementando aplicaciones móviles en sus procesos de gestión pública, logrando con esto abaratar costos tanto para la municipalidad como para la ciudadanía, ya que la población tiene acceso a una amplia gama de servicios e información pública en su teléfono móvil.

## Reflexiones finales y recomendaciones

Los Estados centroamericanos han dado importantes avances en la consolidación de sus sistemas políticos, resultando un régimen híbrido producto de la mezcla de avances en materia electoral, pero vicios del autoritarismo en el ejercicio del poder político, Centroamérica transita por un proceso de democratización.

Parte de esto es la participación de la ciudadanía en la gestión pública, en la construcción de *políticas públicas que resuelvan los problemas públicos* que les afectan y en la contraloría ciudadana hacia las políticas públicas implementadas en todo su ciclo. A su vez, han existido avances significativos en las tecnologías de información y

comunicación, su incorporación a la prestación de servicios públicos y privados, y el uso de las TIC por parte de los Estados.

Por ello, las instancias de integración centroamericana, gobiernos nacionales, y en particular *gobiernos municipales* deben unir esfuerzos en el desarrollo de aplicaciones móviles que permitan ciudadanizar la gestión pública, colocando al Estado al alcance de un click así como de mejoras en la conexión a Internet por parte de la ciudadanía.

### Referencias bibliográficas

- Álvarez, R., & García-Guadilla, M. (2011). "Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela". En *Politeia*, 34 (46), 175-207.
- Carranza, S. (2018). "¿Cuántos celulares compran los hondureños?", en: *El Heraldo*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.hn/economia/1208236-466/cu%C3%A1ntos-celulares-compran-los-hondure%C3%B1os>
- Llerenas, V. (2007). "Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social". En revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 39. (Oct. 2007). Caracas, Venezuela.
- Peña, J. (2017). "Según cifras, en Panamá hay más celulares que población", en *El Siglo*. Recuperado de <http://elsiglo.com.pa/panama/segun-cifras-panama-celulares-poblacion/24000159>
- Perruzzotti, E. (2017). *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2017, Santo Domingo, República Dominicana.
- Segeplán. (2015). *Guía para la formulación de políticas públicas*. Guatemala: Segeplán.
- Villarroel, G. (2018). "El Salvador, tercero con líneas móviles en América Latina", en: *El Mundo*. Recuperado de: <https://elmundo.sv/el-salvador-tercero-con-lineas-moviles-en-america-latina/>



# Instrucciones a los autores

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

## ABRIR

**USAC**  
TRICENTENARIA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

**IPNUSAC**

Propuesta - Incidencia - Bien Común

**CONVOCA A**  
**ESCRIBIR EN:** Revista **Análisis** de la Realidad Nacional

latindex  
En Catálogo

Consulte normas para publicar

www.  
ipn.usac  
.edu.gt

ipnusac  
@gmail.com

f IPNUSAC  
t ipn\_usac

Periodicidad quincenal,  
16 al 30 de septiembre de 2020

latindex

En línea

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Edificio S-11, Salón 100 y 103,  
Ciudad Universitaria, zona 12  
Ciudad de Guatemala



Nota:

Su aporte será bienvenido.

Las colaboraciones deben ser enviadas a:

 [ipnusac@gmail.com](mailto:ipnusac@gmail.com)

Versión Digital:

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

