



REVISTA

Análisis de la
REALIDAD NACIONAL

MONSANTO Y LA LEY DE LA DISCORDIA



Revista Análisis de la Realidad Nacional Manera de ver

Una revista sobre el mundo vital
de la postmodernidad



Rector

M.A. Walter Ramiro Mazariegos
Biolis

Secretario General

Lic. Luis Fernando Cordón Lucero

Director Ipnusac

Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

Consejo Editorial

Dr. Edgar Balsells
M.Sc. Elisabeth Avalos
Lcda. Rosario González
Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

Foto de portada

Ipnusac

latindex

En línea

ISSN 2227-9113

Contenido

Presentación

4 | En este número

Actualidad

7 | Conflicto palestino-israelí y protestas en
Guatemala

Debate

15 | Monsanto y la ley de la discordia
Cristhians Manolo Castillo

28 | Iniciativa de ley número 6283, protección
de obtenciones vegetales
Darío A. Monterroso

37 | Análisis jurídico de la iniciativa de ley 6283
que dispone aprobar Ley para la Protección
de Obtenciones vegetales
Lizandro Alberto Acuña Jerónimo

46 | El indispensable escenario para la
contratación de deuda pública interna
Carlos Enrique Calderón-Monroy

67 | Desafíos de la docencia para la
inclusión educativa de niñas y niños con
discapacidad del nivel primario
Margory Elliané Chinchilla Carrillo

81 | Impacto por la pandemia COVID-19 en
el sistema educativo primario del sector
público
Diana Carolina Espino Palma

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital con periodicidad quincenal del Instituto de Análisis e Investigación de los 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.



En este número

En esta primera quincena de octubre nos encontramos nuevamente con un país sumido en una crisis política, tal como describimos en nuestra sección de Actualidad. Sumado a esa crisis causada en parte por las acciones del Ministerio Público hacia el Tribunal Sistema Electoral, el Congreso de la República se encuentra discutiendo iniciativas de ley que remueven también diferencias de posturas en la población. Una de ellas es la Iniciativa de ley número 6283, para la protección de obtenciones vegetales. Esta iniciativa contraviene leyes internas e incluso a la Constitución Política de la República así como tratados internacionales signados por el Estado, tal como apunta Lizandro Acuña en el análisis jurídico que publicamos en esta edición.

Además, para discutir sobre cuáles son las consecuencias a las que nos podríamos enfrentar, de ser aprobada dicha iniciativa, Cristhians Castillo elaboró un análisis desde el punto de vista sociopolítico en el que se pretende aprobar la iniciativa. Asimismo, Darío Monterroso, considera que «se entiende que (esta iniciativa) favorecerá intereses comerciales de compañías internacionales tachadas de falta de bioética y afectará a los pequeños agricultores nacionales». Vistos los argumentos de los tres analistas de IPNUSAC, los invitamos a la lectura de sus trabajos para tener una mejor comprensión de las desventajas de tal iniciativa de ley.

Por otra parte, en esta edición presentamos a tres invitados para abordar otro tipo de



temática. En primer lugar, Carlos Enrique Calderón-Monroy nos vuelve a ofrecer un importante análisis económico, esta vez explicándonos en que consiste «El indispensable escenario para la contratación de deuda pública interna», tema muy interesante sobre el cual los invitamos a leer.

Por último, presentamos dos trabajos relacionados con la educación en el departamento de Jutiapa. En el primero, Diana Carolina Espino Palma, nos presenta los resultados de su investigación sobre el “Impacto por la pandemia COVID-19 en el sistema educativo primario del sector público” de ese departamento, informando la forma cómo se erosionó la educación debido a la suspensión de clases presenciales, lo cual, en palabras de la autora, «impactó la generación de aprendizajes, el desarrollo de habilidades y el alcance de competencias que se miden a través de los indicadores de conocimiento que cada estudiante debe alcanzar de acuerdo con el grado que cursa».

En cuanto a la problemática educativa, Margory Elliané Chinchilla Carrillo desarrolla un trabajo interesante sobre los «Desafíos de la docencia para la inclusión educativa de niñas y niños con discapacidad del nivel primario». Su trabajo, también desarrollado en el municipio de Jutiapa, muestra las dificultades de la integración de los estudiantes con discapacidad en las escuelas. Parte del desconocimiento de los docentes para trabajar con este tipo de personas y las consecuencias para el aprendizaje de ellas, instando a las autoridades educativas a prestar atención a la capacitación de los docentes para lograr la inclusión de los niños y niñas con discapacidad.

Ponemos a su disposición esta nueva edición de la Revista Análisis de la Realidad Nacional, publicación del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales.

ID Y ENSEÑAD A TODOS



| Actualidad





Conflicto palestino-israelí y protestas en Guatemala

50 años después de Yom Kippur (1973) el conflicto sigue

Así lo dijo el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, mientras los principales medios internacionales expresaban que el ataque sorpresivo de Hamas, desde la franja de Gaza, significa una grave falencia de los sistemas de seguridad, vigilancia y espionaje israelí. El ataque del pasado 7 de octubre hacia los territorios que el Estado israelí ha

venido ampliando estuvo totalmente orquestado y tomó de sorpresa a la ciudadanía colindante. De acuerdo con un reportaje del New York Times, más de 450 personas habían muerto hasta el 10 de octubre (Kingsley y Kershner, 2023), de acuerdo con oficiales israelíes y palestinos. El primer ministro israelí ha prometido una venganza severa en contra

de Hamas, asegurando que el esfuerzo militar consistirá en la destrucción final de tal agrupación.

Se trata de una de las más notables invasiones violentas a territorio proclamado como suyo por Israel, en 50 años, en donde se observa la expansión continua de colonos israelíes. Los combatientes de Hamas se infiltraron en 22 poblados e incluso en bases armadas, secuestrando a civiles y militares. Además, se lanzaron miles de cohetes hacia las ciudades, incluyendo Jerusalén.

La respuesta israelí no se ha hecho esperar sobre Gaza, subyugada desde

hace décadas, al punto que los cohetes israelíes han hecho colapsar la Torre Watan, un gigantesco complejo comercial de Ciudad de Gaza.

Cerca de 50 años del día después de la guerra de Yom Kippur (1973) Israel ha sido de nuevo tomada por sorpresa, por un repentino ataque. Ello es en estos días una advertencia que la estabilidad del medio oriente sigue siendo una declaración de buenas intenciones.

Se observa además la reacción oficiosa de la Casa Blanca que, siendo demócrata o bien republicana se pronuncia a favor de Israel, y condena el terrorismo de Hamas.

Guatemala: quincena octubrina de paro y manifestación popular.

La quincena octubrina guatemalense se caracterizó por manifestaciones en la ciudad capital y en el interior de la república, y numerosos bloqueos durante 15 días seguidos. Los días más álgidos fueron a partir del 9 de octubre; durante la madrugada de ese día arreció la ola de indignación popular iniciada por las

manifestaciones de los 48 cantones en ciudad capital, luego del secuestro de papeletas electorales por la Fiscalía Especial en Contra de la Impunidad (FECI) el sábado 30 de septiembre.

De acuerdo con información de la Dirección General de Protección y Seguridad Vial

(PROVIAL) el pasado 9 de octubre a principios de la tarde, se encontraban 147 puntos bloqueados en toda la república. De acuerdo con reportaje de Andrea Jumique (2023) la jornada de protestas del lunes 9 de octubre terminó con enfrentamientos en la Plaza de la Constitución, ya que supuestos infiltrados con el rostro cubierto y con palos atacaron a los agentes antimotines de la Policía Nacional Civil y destruyeron monumentos municipales.

El acontecimiento ocurrió media hora antes de que el presidente Giammattei difundiera un discurso pregrabado en cadena nacional, que no tuvo ningún punto concreto en particular, más que condenar los bloqueos en toda la república.

En los siguientes días el número de puestos bloqueados aumentó en todo el país, llegando a alcanzar un número superior a 180, de acuerdo con la información que PROVIAL proporciona en sus cuentas de redes sociales todos los días.

Al cierre de este informe, las jornadas de movilización de quienes piden la renuncia de la fiscal general continúan, al mismo

tiempo que se iniciaron acciones de repudio a los manifestantes por grupos que dicen estar en contra de los bloqueos, pero que en el plantón que llevaron a cabo el día domingo 15 se mostraron abiertamente a favor de la fiscal general.

A raíz de esta nueva crisis política que se vive en el país, temas que se discutían al final de la segunda quincena de septiembre quedaron fuera del radar noticioso. Entre ellos el desabastecimiento de los hospitales nacionales debido a que han consumido ya, todo su presupuesto (Ola, 2023).

Otros temas como la complejidad medio ambiental también dejaron de discutirse, así como las discusiones en el Congreso de la República sobre la denominada Ley Monsanto y lo relativo a la prolongación del contrato de Perenco. Ambas cuestiones de suma importancia para el país.

Se prevé que, de no resolverse la crisis política en corto tiempo, las acciones de choque contra los manifestantes puedan arreciarse y se seguirá estancando la discusión de problemas estructurales que afectan a la población en general.

El nearshoring, el clima de inversión y la realidad político-institucional

Se está consolidando una alternativa radical de resiliencia global o de diplomacia económica. También se llama economía de la patria (homeland economics). Reduciendo riesgos de la economía frente a las caprichos de los mercados, una próxima pandemia o las acciones de los oponentes geopolíticos. La imagen objetivo es la de un mundo más seguro, más justo y más verde.

El pasado viernes 22 de septiembre se celebró el XVIII Congreso Industrial, promovido por la Cámara de Industria de Guatemala. Fuera de los tópicos propiamente económicos y de negocios, los temas tocados tienen mucho que ver con aspectos de naturaleza geopolítica.

El tema del Nearshoring (cercanía a la costa) se levantó finalmente luego de múltiples discusiones y propuestas, a partir de la pandemia COVID-19. En el congreso indicado se lanzó información importante, como la estimación relativa a que para México, Costa Rica y El Salvador, el nearshoring traerá exportaciones

adicionales valoradas en US\$35,270; US\$1,545 y US\$1,050 respectivamente. (Gennari, 2023).

Ahora bien, de acuerdo con las discusiones y visión de la Cámara de Industria, el panorama es más incierto para Guatemala. Resulta ser que el aparato industrial local prevé cantidades menores, equivalentes a US\$786 millones en exportaciones adicionales.

La razón de lo anterior reside en la grave carencia de infraestructura vial y portuaria. De acuerdo con la información vertida, Guatemala invirtió en 2019 únicamente un 0.67 % del producto en carreteras. Muy por debajo del 2.2 % de Nicaragua, que destinó US\$513 millones en el período 2019-2021. (Gennari, 2023).

De los 139 países incluidos en el Índice de Desempeño Logístico, Guatemala ocupa el puesto número 88, siendo superada por todos sus vecinos centroamericanos, salvo Nicaragua.

En dicho Congreso se contó con la asistencia de expertos pertenecientes a la banca multilateral y, lógicamente, se llegó a una conclusión importante, en el sentido de que se debe contar con el concurso de las citadas fuentes de financiamiento (las multilaterales), para acometer la infraestructura necesaria. Es vital así, consideramos en el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Ipnusac), que entes como el Banco Centroamericano de Inversión Económica (BCIE) tengan una participación activa, puesto que su contribución ha sido importante en lo que a la infraestructura de la propia Universidad de San Carlos respecta.

Ahora bien, la variable geopolítica del nearshoring, no sólo es la logística como livianamente lo intenta hacer ver la cámara de industria y sus órganos aliados, sino el reacomodo de fuerzas políticas alrededor del centro que consiste en los Estados Unidos de América y la periferia que son los países mesoamericanos que, tomando ventaja de su cercanía a las costas este y oeste norteamericanas, atraen inversión para la entrada al gran tratado comercial de América del Norte.

Ya en el 2021 investigadores del Ipnusac habían abordado el tema geopolítico de relaciones con los Estados Unidos. Una investigación sobre la estrategia de EE.UU. para el abordaje de las causas finales de la migración en América Central (Balsells, 2021) contiene un análisis de los puntos torales de la estrategia para el abordaje de la migración, signado por el National Security Council y la Casa Blanca.

Resulta ser que la estrategia de aliarse económicamente también involucra compromisos políticos, siendo el imán de la contención migrante uno de los fundamentales. En la estrategia mencionada hay cinco pilares importantes:

- I. Abordando la inseguridad económica y la desigualdad
- II. Combatiendo la corrupción, fortaleciendo la gobernanza democrática y avanzando en el imperio de la ley (rule of law)
- III. Promoviendo el respeto por los derechos humanos, los derechos laborales y la libertad de prensa
- IV. Contrarrestando y previniendo la violencia, la extorsión y otros

crímenes perpetrados por las pandillas criminales, las redes de trata y otras organizaciones criminales

V. Combatiendo la violencia sexual y de género y la violencia doméstica.

Como se puede inferir de los temas citados, el marco reducido de la logística y la infraestructura resulta ser muy estrecho para hacer ahora negocios con América del Norte.

Por ejemplo, la actual convulsión política del país está estrechamente ligada con la visión del estado de derecho (rule of law) que se tiene en el mundo anglosajón y en la actual visión y cooperación técnica y financiera estadounidense. Es así como una noticia de prensa libre del pasado 6 de octubre viaja completamente en dirección opuesta del nearshoring.

El titular reza así: OEA analizaría medidas fuertes para Guatemala. Incluso se habla en estos momentos de la expulsión del país de ese organismo. Ello se ha exacerbado, según la nota, por los más recientes allanamientos del Ministerio Público (MP) al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el secuestro de las actas que contienen los resultados de los recientes comicios. Ello sería así una razón contundente para expulsar a Guatemala de la OEA.

Fuera de que tal realidad se concrete, tan sólo con noticias como la anterior hacen de Guatemala un país que no solamente tiene retrasos en logística, sino, lo que es más grave aún, pareciera ser que tal retraso viene de otras consecuencias relacionadas con la naturaleza del actual entramado institucional, político y social del país.

Referencias

Gennari, S. (23 de septiembre de 2023). Congreso industrial, optimismo medurado con el nearshoring. *República GT*. <https://republica.gt/economia/congreso-industrial-optimismo-mesurado-con-el-nearshoring-202392220460>

Jumique, A. (10 de octubre de 2023) Bloqueos en Guatemala: estos son los puntos que amanecen cerrados en la capital este 10 de octubre, *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/elecciones-generales-guatemala-2023/bloqueos-en-guatemala-estos-son-los-puntos-que-amanecen-cerrados-en-la-capital-este-10-de-octubre-breaking/>

Kingsley, P. and Kershner, I. (Oct. 9, 2023). Air-Raid Sirens in Israel Warn of Continued Strikes on Sunday. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/live/2023/10/07/world/israel-gaza-attack?campaign_id=190&emc=edit_ufn

Ola, A. (27 de septiembre de 2023). Hospitales nacionales están a un paso de consumir todo su presupuesto para compra de medicamentos ¿cuáles son los casos más críticos? *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/hospitales-nacionales-estan-a-un-paso-de-consumir-todo-su-presupuesto-para-compra-de-medicamentos-cuales-son-los-casos-mas-criticos/>

Patzán, J.M.(6 de octubre de 2023) OEA analizaría medidas fuertes para Guatemala. *Prensa Libre*.

The Economist (October 2nd, 2023) Governments across the world are discovering "homeland economics". <https://www.economist.com/special-report/2023/10/02/governments-across-the-world-are-discovering-homeland-economics>

| Debate





Fotografía: Daniel Leclair / REUTERS

Monsanto y la ley de la discordia

Recibido: 18/09/2023

Aceptado: 21/09/2023

Publicado: 02/10/2023

Cristhians Manolo Castillo

Licenciado en Relaciones Internacionales de la USAC. Encargado del Área Sociopolítica del IPNUSAC

Correo: crisma0622@gmail.com

Resumen

La economía internacional impone sus condiciones para la negociación y el intercambio de bienes y mercancías en condiciones privilegiadas. La regulación del comercio de bienes agrícolas es uno de los temas de mayor interés porque tiene que ver con la alimentación de los pueblos. En este artículo se analiza el contexto sociopolítico guatemalteco en el que se ha debatido la regulación de las obtenciones vegetales y su relación con la agricultura ancestral y los valores de una sociedad que tuvo su génesis en el maíz, según la cosmovisión maya. La ley de obtenciones vegetales es un pulso de poder entre agroexportadores y pueblos originarios, toca ahora promover una negociación justa y transparente para cumplir con los requerimientos de ambos.

Palabras clave

Agricultura, obtenciones vegetales, legislación, comercio internacional, negociación política.

Abstract

The international economy imposes its conditions for the negotiation and exchange of goods and merchandise under privileged conditions. The regulation of trade in agricultural goods is one of the topics of greatest interest because it has to do with feeding people. This article analyzes the Guatemalan sociopolitical context in which the regulation of plant varieties and its relationship with ancestral agriculture and the values of a society that had its genesis in corn, according to the Mayan worldview, has been debated. The plant variety law is a power struggle between agro-exporters and Indigenous peoples, it is now time to promote a fair and transparent negotiation to meet the requirements of both.

Keywords

Agriculture, plant varieties, legislation, international trade, political negotiation.

Requerimiento internacional, la protección de las obtenciones vegetales

Los acuerdos internacionales imponen requisitos para su implementación. Normar el derecho de los obtentores de nuevas especies vegetales ha sido la manzana de la discordia en más de una ocasión en Guatemala, sobre todo cuando de cumplir con las regulaciones propias de la apertura comercial se trata. No obstante, la dinámica del comercio internacional ha establecido una serie de regulaciones que buscan privilegiar los intereses de quienes pueden registrar a su favor las modificaciones de fitomejoramiento de cultivos que elevan la productividad, pero que ponen en riesgo las especies nativas cuyo valor no se reduce al comercial, sino representan un valor simbólico, histórico, cultural y ancestral en países con actividad agrícola tradicional.

La discusión para la aprobación de la regulación de las obtenciones vegetales es un requisito, tal y como lo describe

el dictamen del Ministerio de Economía respecto de la conveniencia de la adhesión de Guatemala al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales y la consecuente integración a la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) de fecha 20 de abril del año 2006. En su apartado de consideraciones aclara: De conformidad al párrafo (a), numeral 5 del Artículo 15.1, del Capítulo Quince del Tratado de libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América,

Cada parte ratificará o accederá al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991) (Convenio UPOV 1991). (...) Dicho convenio (...) constituye una obligación establecida en el Tratado, que obliga a Guatemala a adherirse al mismo, en virtud de su entrada en vigor. (Iniciativa de ley número de registro 3481, documento de soporte).

Las gestiones para la aprobación legislativa del referido convenio se iniciaron mediante la iniciativa de ley número de registro 3,481 presentada por el organismo Ejecutivo y conocida

por el pleno el 23 de mayo del año 2006 y enviada a la Comisión de Relaciones Exteriores que emitió dictamen favorable exprés el 30 de mayo del mismo año. De la misma manera, su proceso de aprobación en el pleno fue aceleradísimo, concretándose en el Acuerdo Legislativo 19-2006 del Congreso de la República de fecha 6 de junio del 2006 y sancionado por el Organismo Ejecutivo, presidido por Oscar Berger, el 13 de ese mismo mes y publicado en el diario oficial de fecha 15 de junio de 2006.

Todo este proceso se dio a escasos siete meses de haber depositado el instrumento de ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) en la organización de Estados Americanos. La vertiginosa dinámica sociopolítica y legislativa que impuso la entrada en vigor del acuerdo comercial presionó para que se armonizaran las normativas internas y se regularan las materias que alcanzaron las negociaciones, entre las que destacaron los intercambios de productos agrícolas. El debate en torno a los riesgos de la irrupción de productos transgénicos que alterarían las especies nativas, principalmente de maíz, levantó las alertas de productores nacionales respecto de la llegada de especies «mejoradas» genéticamente que, al ser utilizadas como semillas en

ciclos posteriores de cultivo, alterarían la composición de los suelos y por ende los alimentos.

Toda esa dinámica de oposición al TLC que en las negociaciones no alteraron las cuotas de contingentes, las barreras arancelarias y no arancelarias, sí influyeron en la dinámica sociopolítica posterior a la entrada en vigor, lo cual se manifestó en el entrapamiento de la regulación nacional en materia de obtenciones vegetales, entre otras.

Inclusive antes de que fuera aprobado el convenio de la UPOV, legisladores que representaban intereses del sector privado habían promovido ya la iniciativa de ley número de registro 3,449 (iniciativa del diputado Mariano Rayo) la cual disponía aprobar la Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales habiendo sido conocida por el pleno del Congreso el 5 de abril del 2006. La importancia del tema ha promovido intentos de regulación de esta materia a lo largo de los últimos 17 años. En el 2009 se presentó la iniciativa 4,013 que fue un nuevo intento del legislador Rayo por impulsar esta normativa. Pero fue hasta el año 2014 que la historia legislativa tendrá un punto de inflexión que será analizado más adelante.

La urgencia de legislar una ley nacional que proteja los intereses de los obtentores nacionales e internacionales es un requisito que el mismo convenio de la UPOV establece en su artículo 30, que taxativamente plantea:

Cada parte contratante adoptará todas las medidas necesarias para la aplicación del presente Convenio y, concretamente preverá los recursos legales apropiados que permitan defender eficazmente los derechos de obtentor; (...) en el momento de la presentación de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cada Estado u organización intergubernamental deberá estar en condiciones, de conformidad con su legislación, de dar efecto a las disposiciones del presente Convenio.

En tal sentido, y a pesar de que Guatemala aprobó el convenio de la UPOV mediante el Decreto Legislativo 19-2006 en el cual se aprobó el Convenio Internacional para la protección de las Obtenciones Vegetales del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1976 y el 19 de marzo

de 1991; a la fecha no se ha cumplido con el marco legal nacional que permita su aplicación. Es por ello que la tensión en torno al tema continúa y en este 2023 asistimos a un nuevo episodio en el cual se instrumentaliza una nueva iniciativa de ley que contiene un requerimiento del proceso de apertura económica y cumplir con los requerimiento para la internacionalización de la economía del país; no obstante, también se utiliza para enviar un nuevo mensaje de fuerza por parte de actores políticos nacionales vinculados a intereses del sector agroindustrial al cual le toca enfrentar las regulaciones internacionales que rigen el comercio en la región del TLC con Estados Unidos.

Cualquier legislación en este sentido será vista con desconfianza por sectores dedicados a la producción agrícola de infra subsistencia, pequeñas y medianas unidades productivas pues quedan expuestos a que cualquier nueva especie vegetal, producto de la hibridación corra, el riesgo de ser registrada por empresas transnacionales que negocian con las semillas y buscan regalías de cada obtención que patentan.

La aprobación de la controversial ley Monsanto

El momento político de esta ley llegaría en el año 2014 cuando sobre la base de la iniciativa 4,013 ya citada (Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala [CIAG], 2014), se alcanzó el acuerdo político y fue aprobado el Decreto Legislativo 19-2014 con el voto favorable de 82 legisladores, 17 votos en contra, 55 ausencias y 4 licencias (Observatorio Ambiental, 2014). En aquel momento de mucha crispación política, la aprobación generó mucho rechazo ciudadano, principalmente por el abuso cometido por los legisladores que en una alianza mayoritaria en torno a los intereses del partido de gobierno de la época, el Partido Patriota, se incluyó en la normativa una ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado vigente para el ejercicio fiscal 2014, por un monto de Q550 millones de quetzales asignados al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

La indignación ciudadana por el abuso de la inclusión del artículo 46, cuyo

contenido no tenía nada que ver con la regulación de las obtenciones vegetales, fue identificado como un oportunismo para ampliar el techo presupuestal financiado por deuda externa a largo plazo, asignada al proyecto «Rehabilitación de la ruta existente y ampliación a cuatro carriles de la ruta CA-2 Oriente». Para ese momento, un año antes de las elecciones generales del 2015, se especulaba que el Ministro de Comunicaciones, Alejandro Sinibaldi, sería el candidato oficialista.

La gestión de Sinibaldi estuvo plagada de señalamientos debido a la estrategia de pago de múltiples obras de arrastre que venían desde la administración del presidente Álvaro Colom y que eran consideradas ilegales, no obstante, ya desde el 2013 se había intentado ampliar el presupuesto con bonos por un monto de Q3,500 millones de quetzales que irían a los contratistas del Estado que además operaban políticamente financiando candidaturas presidenciales. La población rechazó contundentemente esa supuesta estrategia preelectoral y manifestó su indignación públicamente en contra de la ley aprobada.

Las primeras acciones de rechazo recurrieron a la interposición de acciones de amparo para evitar que la nueva

ley afectara a los agricultores y a la economía campesina en el país y, no pasó mucho tiempo para que se organizaran manifestaciones, toma pacífica de carreteras, asambleas y comunicados demandando la derogatoria de la norma. La contradicción política del oficialismo de la época en el Congreso fue señalada por miembros de la Alianza por la Vida que reclamaban que aunque legislaron un requerimiento para el cumplimiento de compromisos comerciales internacionales, por otro lado «no se ha aprobado ni una sola medida compensatoria, como la ley de desarrollo rural» (Castillo, 2014) que atiende a las complejas condiciones de subsistencia de los sectores empobrecidos del país, que con esta ley deberán enfrentar la privatización de las semillas para sus cultivos.

De las primeras acciones contundentes de rechazo cabe destacar las planteadas por la Municipalidad Indígena de Sololá, integrada en aquel momento por 70 alcaldes comunitarios, quienes representan a 83 poblados y 120 mil habitantes (Saénz y Álvarez, 2014), Autoridades y representantes de Consejos comunitarios de desarrollo del Pueblo Q`eqchi`, del municipio de Cobán departamento de Alta Verapaz y

el Gobierno Plurinacional de las naciones Q`anjob`al, Chuj, Akateka, Poptí y Mestiza del departamento de Huehuetenango (Chiquin, s.f.) a ellos se unieron sectores académicos, campesinos y ambientalistas que planteaban que la norma no solo ponía en riesgo la vulnerable situación alimentaria del país, sino además la mala técnica legislativa empleada, ponía en contradicción al decreto 19-2014 con convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado de Guatemala a saber: «el convenio de diversidad biológica, el protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, el tratado internacional sobre recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y el protocolo de Nagoya , entre otros.» (CIAG, 2014)

La tensión y conflictividad socio-ambiental que generó La Ley de Obtenciones Vegetales, conocida popularmente como la ley Monsanto, derivó rápidamente en acciones oportunistas de la oposición política encabezada por el partido Lider que se perfilaba como el ganador de las elecciones de 2015, promovieron la Iniciativa de Ley número de registro 4,879 que planteaba la derogatoria de urgencia nacional del decreto 19-2014 por atentar contra la biodiversidad del

país, la especulación de precios, la escasez y crisis alimentaria a corto plazo. No obstante, fue la iniciativa 4,890 la cual fue presentada por un grupo de congresistas de la alianza oficialista la cual se utilizó para aprobar de urgencia nacional el Decreto 21-2014 que derogó la ley en disputa.

El desenlace se dio el día 4 de septiembre de 2014, cuando una multitudinaria manifestación en las afueras del palacio legislativo llevó al pleno a aprobar con 111 votos una moción privilegiada que permitiera interrumpir de manera temporal la interpelación de la entonces Ministra de Educación, Cynthia del Águila, y conocer y aprobar la derogatoria de la Ley Monsanto la cual fue aprobada de urgencia nacional con 117 votos (Chiquin, s.f.).

El poder de los pueblos se impuso ante una amenaza que identificaban en las acciones de una empresa transnacional, que ha ido absorbiendo a otras para un manejo monopólico del comercio de las semillas, la cual pretende patentar y proteger por derechos de autor la modificación

genética de variedades vegetales que aunque mejoran la productividad de los cultivos, atenta contra las prácticas ancestrales de la agricultura tradicional de pueblos que recurren año con año al almacenamiento de una porción de la cosecha, para ser empleada como semilla en un nuevo ciclo productivo.

En aquel momento se logró una victoria ciudadana, pero quedó en suspenso el cumplimiento de un requerimiento de comercio internacional que mantiene a Guatemala como un Estado que ha iniciado el procedimiento de adhesión a la de la UPOV y que

a fecha de 23 de mayo de 2023, i) la UPOV cuenta con 78 miembros, ii) 19 Estados y 1 organización intergubernamental han iniciado el procedimiento de adhesión, y iii) 25 Estados y 1 organización intergubernamental han entrado en contacto con la Oficina de la Unión para solicitarle asistencia en la elaboración de leyes basadas en el Convenio de la UPOV (UPOV, 2023).

Un nuevo round de la Ley Monsanto

Para el presente año se ha reactivado el debate legislativo respecto de la regulación de las obtenciones vegetales ahora de la mano de la Iniciativa número de registro 6,283 una nueva iniciativa que dispone aprobar ley para la protección de obtenciones vegetales, a nueve años exactos de la derogación de su predecesora. «La iniciativa 6283 fue presentada por 15 diputados que integran la Comisión de Ganadería, Alimentación y Pesca. Cuatro diputados del bloque legislativo Vamos, cuatro de la UNE, tres de Valor, uno de Creo, uno de Todos, uno del Partido Humanista y un independiente» (Ríos, 2023) en una clara correlación de fuerzas oficialistas que además han sido acuerpados por voces del sector exportador del país que serían quienes más recientes que aún no se cumpla con los compromisos del TLC.

La voces de oposición afirman que es un «calco del decreto 19-2014» (Ríos, 2023) lo cual no resuelve ni el mandato de derecho internacional, ni los temas de controversia con organizaciones

campesinas y de pueblos originarios que adversan no solo la presunta privatización de las semillas, sino un procedimiento excluyente en la priorización de los temas que deberían ser regulados por una ley de esta naturaleza. Ya en el 2014 se afirmó que lo que se aprobó en su momento era un *copy paste*, del convenio de la UPOV. Un procedimiento de plagio burdo que no contempla la consulta a actores que adversan el contenido de las leyes, solo genera rechazo y oposición desde la sociedad civil a un procedimiento legislativo que nuevamente avanza a marchas forzadas para que otra vez se pueda normar esta materia.

El tiempo de la novena legislatura se agota y es la última oportunidad para hacer avanzar una ley que es parte del paquete de leyes directamente vinculadas con el modelo económico tradicional que ha avanzado en los años del actual gobierno. Es claro que en las escasas semanas que quedan hasta el cierre del segundo periodo ordinario de sesiones del cuarto año de la novena legislatura intentaran hacer avanzar temas asociados a la alianza de la restauración conservadora que aun gobierna desde el Organismo Ejecutivo y ha alineado a todo el sistema de pesos y contrapesos de la república; no obstante,

este punto en particular reviste un valor simbólico para los pueblos originarios que en los actuales momentos lideran la defensa de la democracia en el país y han concitado una sinergia nacional que ha llevado de manera espontánea al uso de las manifestaciones de calle para hacer respetar la voluntad popular emitida en el sufragio ejercido por la ciudadanía en las votaciones generales del pasado 25 de junio.

Sumar en las actuales condiciones de tensión sociopolítica la lucha en contra de la regulación de la biodiversidad del país, la amenaza cierta a especies endémicas de productos agrícolas que inclusive han registrado el desaparecimiento de especies de maíz nativo y la criminalización de agricultores que faltan a las regulaciones de los derechos de obtentores nacionales e internacionales protegidos por una ley de este tipo, solo constituiría un acicate más a la álgida situación de país que tiene sin capacidad de respuesta a un gobierno que está en los estertores de su mandato.

De todas formas, no hay que perder de vista que es una deuda pendiente del Estado ante un TLC que está vigente, pero que no ha generado los beneficios

con tinte de panacea que se ofrecieron a la población en medio del debate de su negociación, firma, aprobación, ratificación y depósito, ni a lo largo de los 18 años de su vigencia.

La apertura económica y el modelo de economía hacia afuera que ha adoptado el país prácticamente desde la época colonial, lo obliga a adaptarse a los requerimientos de la internacionalización de la economía que tiene sus propios marcos regulatorios para tratar de equilibrar los excesos de prácticas mercantilistas y monopólicas que imponen en la globalización, los actores estatales y privados que influyen prioritariamente en el comportamiento del comercio mundial. En este caso es claro que la estrategia va en la línea argumentativa.

El primer paso de la compañía alemana Bayer para tener el monopolio global de la comida es comprar Monsanto, el mayor productor de semillas transgénicas del mundo, mercado en el cual tiene un 90 por ciento de control. La adquisición es de 66 mil millones de dólares (...) la alianza Bayer-Monsanto se convertirá en el mayor suministrador agrícola

mundial. Se estima que un 50 por ciento del volumen de negocio de la compañía estará relacionado al mercado agrícola (...) «La adquisición de Monsanto será una gran oportunidad para crear un líder agrícola global». (Telesur, 2016).

No se puede negar tampoco que el cambio climático y los fenómenos ambientales extremos, están llevando a la agricultura mundial a experimentar nuevas tecnologías que permitan a los cultivos adaptarse a las cambiantes condiciones de los suelos y esta realidad del devenir de la humanidad exige que también las prácticas ancestrales de cultivo se adapten.

El punto medio del camino, el consenso para la gobernanza agrícola y ambiental

Queda claro que hay que encontrar un consenso de país en cuanto a la regulación

de las obtenciones vegetales, pero a diferencia de otros contextos culturales y antropológicos, en Guatemala es fundamental entender que la concepción y cosmovisión de los pueblos originarios en cuanto al origen de sus ancestros se sostienen en la fundamentación de que venimos del maíz, según los relatos del Popol Vuh y este alimento, además es la base de la dieta nacional, por lo tanto un proceso que toque tan delicadas fibras de las creencias sociales debe partir de la consciencia de que hay que hacer un esfuerzo mayor para escuchar, consultar y concertar la forma de regular una actividad que para otras sociedades están solo normar un proceso comercial de semillas.

Guatemala, un país productor de alimentos, enfrenta cíclicamente crisis alimentarias no solo debido a las vulnerabilidades medio ambientales, sino principalmente a la concentración de los recursos que lleva a que hayan sectores de la población que no tengan mecanismo de intercambio tan siquiera para poder acceder a los alimentos, por lo tanto, reconocer la propiedad intelectual o los derechos de obtentor sobre semillas, supone de entrada, una amenaza a quienes dependen de

la agricultura familiar en niveles de infra y subsistencia de producción de granos. Por lo que cualquier ley de regulación de productos agrícolas se debe complementar con políticas públicas subsidiarias que mitiguen el impacto que puedan tener las regulaciones en sectores con menos ingresos. De ninguna manera la criminalización de prácticas agrícolas nativas, el endurecimiento de penas o multas, resuelven el problema de uso

sobre una especie vegetal que esté ligada a la alimentación y los medios de vida de las poblaciones indígenas que defienden su seguridad alimentaria en condiciones precarias y de extrema vulnerabilidad.

Aunque los alimentos son mercancía, ningún mercader debiera privar a los pueblos de poder cultivar su subsistencia.

Referencias

Castillo, J. (24 de agosto de 2014). Preparan protestas por rechazo a Ley de obtención de vegetales. *Prensa Libre*. https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/alianza_por_la_vida-ley_monsanto-guatemala-congreso_0_1199280154-html/

Chiquin, C. (s.f.). Guatemala: Derogado el decreto 19-2014 «ley Monsanto»: La lucha por el maíz hoy planta su semilla. *Wordpress*. <https://www.entrepueblos.org/news/derogacion-ley-monsanto-guatemala/>

Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala (CIAG). (5 de agosto de 2014). Comunicado respecto de la aprobación del Decreto 19-2014 que contiene, «Ley para la protección de obtenciones vegetales». https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/comunicado-5-08-2014_ciag_guatemala.pdf

Decreto Legislativo 19-2006, que contiene la Aprobación del convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales. 15 de junio de 2006.

Decreto Legislativo 19-2014. Ley para la protección de obtenciones vegetales. 26 de junio de 2014.

IARNA/URL, IPNUSAC/USAC y FLACSO. (25 de agosto de 2014). Posicionamiento del *Observatorio Ambiental* de Guatemala con respecto a la Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales. Observatorio Ambiental. <http://www.infoiarna.org.gt/rediarna/2014/Red%20Informa%2011/Adjuntos/Boletin-3-Ley-de-obtenciones-vegetales.pdf>

Iniciativa 3481. Iniciativa que dispone aprobar el convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales. 23 de mayo de 2006.

Iniciativa 4,879. Iniciativa que dispone aprobar ley de derogatoria de la ley para la protección de obtenciones vegetales. 19 de agosto de 2014.

Ríos, R. (8 de septiembre de 2023). El gobierno de Giammattei vuelve a la carga con la Ley Monsanto. *Prensa Comunitaria*. <https://prensacomunitaria.org/2023/09/el-gobierno-de-giammattei-vuelve-a-la-carga-con-la-ley-monsanto/>

Saénez, É. y Álvarez, C. (23 de agosto de 2014). Alcaldes de Sololá exigen derogar ley de vegetales. *Prensa Libre*. https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/alcaldes-solola-exigen-derogar-ley-vegetales_0_1198680126.html

Telesur. (21 de octubre de 2016). Bayer compra Monsanto para tener el monopolio global de la comida. <https://www.telesurtv.net/news/Bayer-compra-Mosanto-para-tener-el-monopolio-global-de-la-comida-20161021-0052.html>

Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). (23 de mayo de 2023). *Reseña Sobre La UPOV*. (437), 1-2. https://www.upov.int/edocs/pubdocs/es/upov_pub_437.pdf



Fotografía: Jesús Alfonso/Soy502

Iniciativa de ley número 6283, protección de obtenciones vegetales

Recibido: 18/09/2023
Aceptado: 21/09/2023
Publicado: 02/10/2023

Darío A. Monterroso

Ingeniero agrónomo. Maestro en Administración Industrial. Experto en catastro y topografía. Ex miembro del Consejo Mundial de Investigaciones Científicas de la Escuela de Hidrología, Madrid, España. Profesional de Investigación Desarrollo Rural, IPNUSAC.

Correo: darioproyectos@gmail.com

Resumen

Esta iniciativa de ley presentada como un aporte importante para la agricultura de Guatemala, para el cumplimiento de convenios internacionales y para la protección intelectual de los obtentores de semilla mejorada, pone en duda razonable que esa sea su verdadera intención y, al contrario, se entiende que favorecerá intereses comerciales de compañías internacionales tachadas de falta de bioética y afectará a los pequeños agricultores nacionales.

Palabras clave

Bioética, fitomejoramiento, obtentores, semilla mejorada, transgénico.

Abstract

This legislative proposal, presented as an important contribution for agriculture in Guatemala, for compliance with international agreements and for the intellectual protection of inventors of improved seed, casts reasonable doubt on whether this is its true intention and, on the contrary, it is understood that it will favor the commercial interests of international companies accused of lacking bioethics and will affect small national farmers.

Keywords

Bioethics, breeders, improved seed, plant breeding, transgenic.

Introducción

Cuando se legisla anteponiendo intereses ajenos al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, aunque las leyes que se emitan tengan fundamentos doctrinarios de derecho nacional y/o internacional que les dan una cuestionable legalidad, si no están moral y éticamente alineados a los intereses nacionales y no son pertinentes con la cultura de los pueblos, deberán someterse a análisis profundos para que el Congreso de la República pueda, con propiedad, enmendarlas, aprobarlas o rechazarlas.

En el caso de esta iniciativa de ley 6283, que aparentemente está dirigida al fortalecimiento de la investigación agrícola, sus antecedentes despiertan suspicacias e inducen a pensar que su objetivo es en realidad favorecer intereses de empresas transnacionales que ya están preparadas para aprovecharla. En el lenguaje coloquial a esto se le dice «compadre hablado» y es lo que nos preocupa.

El sector agrícola de Guatemala es variado y disperso, por lo que es necesario que una iniciativa de ley, si en realidad es progresista, busque favorecer a todos los sectores que lo integran y por consiguiente, en primer lugar tomar en consideración que está dividido, con una enorme y desventajosa asimetría, en agricultura empresarial o a gran escala y agricultura familiar de pequeños agricultores o agricultura campesina, por lo tanto, no es correcto, mucho menos justo, tratarlos de la misma forma. Los intereses que persiguen ambas y los recursos con que cuentan son diferentes.

En la agricultura a gran escala, el objetivo principal del empresario es incrementar las utilidades económicas de la venta de su producción, ya sea exportándola o satisfaciendo compras de la industria que la transforma para ganar valor agregado. Para lograrlo se basa en cultivar extensas áreas de terrenos con topografía plana u ondulada y aplica tecnología moderna desde la preparación del suelo hasta la post cosecha. Utiliza maquinaria agrícola, semillas mejoradas y estrictos programas de fertilización y de control de plagas y enfermedades, maximización del uso del suelo que le permite obtener elevados rendimientos.

Esta clase de agricultura no genera desarrollo rural, su objetivo está alejado del interés social, no obstante, es una actividad necesaria que debe continuar, pero sin afectar los intereses de los pequeños agricultores.

En el caso de la agricultura familiar, en primer lugar es importante hacer ver que es la que produce la base alimenticia de los guatemaltecos: maíz para las tortillas, tamales y «chuchitos»; frijol para el caldo, colarlos y voltearlos y verduras frescas. El «con qué» como decía un delirante personaje oriental «es el ajuste, pero si no hay, con eso es suficiente».

La agricultura familiar está diseminada en todo el territorio nacional, la realizan los campesinos de todos los pueblos de Guatemala, principalmente, de origen maya. Generalmente se trabaja en pequeñas áreas, inclusive de terrenos marginales con topografía quebrada y escarpada, utilizan la fuerza de trabajo de la familia y se ayudan «dándose mano» con amigos de la misma comunidad.

Los pequeños agricultores utilizan insumos que compran en agropecuarias locales donde el vendedor es un merolico con ínfulas de agrónomo que irresponsablemente les recomienda los productos a utilizar, por lo regular en demasía porque gana por las ventas que realiza.

Actualmente, los problemas geopolíticos internacionales han encarecido la semilla mejorada, el abono químico y los plaguicidas. El precio es tan elevado que los pequeños agricultores no tienen capacidad para comprarlos y, si a esto hay que agregar nuevos incrementos en los costos de producción, restricciones para producir o amenazas legales por derechos intelectuales del uso de semilla mejorada, no harán más que desincentivar la agricultura familiar, sin la cual, indudablemente, habrá graves dificultades para la disponibilidad y acceso a la alimentación, principalmente, de la población más vulnerable que padece desnutrición crónica, eufemismo que políticamente se usa para evitar decir que hay población con hambre.

Investigación científica en la agricultura

El objetivo de la investigación científica es la búsqueda de procesos o formas más simples y accesibles que permitan fortalecer el bienestar de las personas y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos. Al menos, ese es el ideal expuesto en la Misión y Visión institucional de la Universidad de San Carlos y expresado en la Agenda Estratégica 2020-2024 presentada por el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (Ipnusac) de esta universidad (USAC, 2019)

En el caso de la agricultura, por medio de la investigación científica y desarrollo tecnológico se han alcanzado importantes avances en el logro de variedades más resilientes a la variabilidad climática, a condiciones adversas de suelo, más resistentes a plagas y enfermedades y con mejores rendimientos. No obstante, se reconoce que la investigación científica agrícola no solamente ha tenido éxitos, porque también se da cuenta de que se han cometido graves errores, como por ejemplo, la introducción y

uso indiscriminado de pesticidas que envenenaron el suelo, fuentes de agua superficiales, mantos freáticos e inclusive a población rural.

El tema de los progresos científicos fue abordado en la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación de 1996, y en el documento «Enseñanzas de la Revolución Verde: hacia una nueva revolución verde» se indica que

En los tres últimos decenios, la productividad de los principales cereales (arroz, trigo y maíz) ha aumentado como resultado de la incorporación de los progresos científicos a la fitogenética junto con tecnologías que han permitido aprovechar al máximo el rendimiento potencial de los cultivos... Estos aumentos son lo que se conoce como Revolución Verde. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO, por sus siglas en inglés], 1996)

O sea que, según este informe de la FAO, desde las décadas de los años sesenta/setenta, se reconocen esfuerzos por el fitomejoramiento, sin mayor explicación sobre de qué forma se realizó y, si bien

es cierto que la ciencia y la tecnología abren infinitas posibilidades de éxito, la bioética agrícola obliga a tener dudas razonables de formulación y uso de sus resultados.

Actualmente se discute con mucho fervor la conveniencia del uso de semillas transgénicas u organismos modificados genéticamente (OMG), es decir, «que han sido modificadas mediante la adición de genes exógenos para lograr nuevas propiedades» (RAE, 2014) y, en esa definición y en la falta de claridad de los términos y tecnicismos científicos, se debe examinar el problema para comprenderlo.

La complejidad de la ciencia genética hace muy difícil entenderla y por la misma razón podría permitir y facilitar que sea utilizada con propósitos aviesos y esconder sus resultados mediante publicidad engañosa. Por supuesto, de ninguna manera, se está insinuando que la investigación científica sea mala, pero para estar seguros de que favorece el mejoramiento de la vida, organismos nacionales e internacionales de control bioético, comprometidos realmente con el bienestar de la humanidad, no deben permitir que sea utilizada

equivocadamente, solamente para favorecer intereses comerciales ajenos al bienestar de la población en general.

Iniciativa de Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales

Esta Iniciativa de Ley será presentada a Debates al Pleno de Diputados del Organismo Legislativo de Guatemala para aprobar una Ley que supuestamente fortalecerá el mejoramiento de la agricultura nacional y que honrará el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), ratificado por Guatemala, (Congreso de la República, 2023) sin embargo, con los antecedentes de poca credibilidad que ensombrecen a esta Legislatura, existe el fundado temor de que en realidad se trate de un sofisma en el que se esconde la verdadera intención de privatizar semillas mejoradas a favor de obtentores que se registren en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, para ejercer derechos de protección intelectual, es

decir, que está dirigida a propósito, para favorecer intereses comerciales de entidades nacionales e internacionales que con anticipación han logrado obtener semillas mejoradas, no importando la tecnología utilizada.

El fitomejoramiento y la biotecnología contribuyen ampliamente a que tengamos cada vez más y mejores alimentos, pero todo ese esfuerzo no siempre es conocido y reconocido por las diversas audiencias, problema que surge desde el punto de vista bioético, induciendo a polémica el uso de organismos modificados genéticamente (Zapioli, 2023)

La descripción de la estructura del ácido desoxirribonucleico (ADN) y la biología molecular han permitido encontrar nuevas plataformas de genotipado, acelerando el mejoramiento genético vegetal que se ha visto muy enriquecido. La transgénesis, la edición génica y la utilización de marcadores moleculares a gran escala brindan la posibilidad de expandir la diversidad del germoplasma de las especies de cultivos agrícolas para generar materiales superiores tanto en productividad, como también en adaptación y calidad, pero, por otro lado, se debe profundizar sobre la

necesidad de protección del germoplasma nacional y evitar la fuga de información genética, entendiendo que es un recurso de elevado valor económico que merece ser resguardado y protegido. (Pagano, 2023)

En ese sentido, se exige que haya claridad en las propuestas y planteamientos legislativos, asimismo, que se explique todo lo relacionado con la comercialización y fiscalización de la producción de semillas y no solamente sobre la propiedad intelectual de las nuevas variedades vegetales. Se deben explicar detalladamente los alcances del derecho de obtentor y de excepción del agricultor, e introducir la doctrina imperante a nivel internacional, garantizando como de orden público el uso propio gratuito de semilla de variedades protegidas para el pequeño agricultor o agricultor familiar y oneroso para el usuario de semillas de variedades protegidas (Rapela, 2023)

Conocidos los aspectos relevantes para el uso de semillas transgénicas, la decisión de apoyar o rechazar esta iniciativa de ley debe ser tomada considerando tres instancias: cultural, legal y científica y apoyarse en la experiencia de naciones adelantadas para despejar dudas, porque,

por ejemplo, en Argentina el uso de marcadores moleculares a gran escala, en plataformas de alto flujo, está restringido a unas pocas compañías, qué obviamente son las de mayor poder económico y político.

En México han analizado por qué algunas empresas que ofrecen soluciones agrícolas sustentables, que dicen apoyar al agricultor a obtener mejores y más abundantes cosechas al mismo tiempo que utilizan sus recursos de manera más eficiente y que sus productos son amigables con el medio ambiente, tienen incontables demandas legales en todo el mundo y ¿Por qué en una encuesta global hecha por Natural News en 2013 algunas de esas empresas fueron declaradas como las más malvadas del mundo ocupando el primer lugar el gigante Monsanto? Y precisamente aquí es donde se encuentra la razón del direccionamiento de la iniciativa de ley, porque Monsanto es el mayor productor de transgénicos en el mundo, aunque su alcance es aún mayor,

ya que es una poderosa corporación de biotecnología y genética que a lo largo del siglo XX causó grandes problemas ambientales y de salud humana (Excelsior, 2019)

Por otro lado, en el mismo artículo se indica que para que las semillas de Monsanto germinen y crezcan, necesitan del herbicida Roundup que también fabrica la compañía, sin cuyo uso no se garantiza la producción. Pero el problema más grave es que en el proceso de mejoramiento de las semillas las hacen estériles, es decir, que no se reproducen y no es posible utilizarlas para la siguiente cosecha obligando al agricultor a volverla a comprar. Para entender mejor la conspiración que presenta la iniciativa de ley, se sabe que en México Monsanto controla el 70 % del mercado de semillas y «quien controla la semilla de un país también puede controlar la alimentación» (Excelsior, 2019).

Referencias

Excelsior. (20 de junio de 2019) La semilla roja: así funciona Monsanto en México. <https://www.excelsior.com.mx/trending/la-semilla-roja-asi-funciona-monsanto-en-mexico/1319755>

Iniciativa de Ley 6283. Iniciativa que dispone aprobar Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales. 13 de septiembre de 2023.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (1996). *Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde*. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 13 al 17 de noviembre de 1996. Roma, Italia.

Pagano, E. (4-5 de septiembre de 2023). *Nuevas plataformas de genotipado*. Segundo simposio de mejoramiento genético vegetal. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA]. Córdoba, Argentina. <https://plantbreedsymposium.com.ar/wp-content/uploads/2023/09/Proceedings-SMGV-2023.pdf>

Rapela, M. (4-5 de septiembre de 2023). *Ley de semillas y creaciones fitogenéticas medio siglo de vida*. Segundo simposio de mejoramiento genético vegetal. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA]. Córdoba, Argentina. <https://plantbreedsymposium.com.ar/wp-content/uploads/2023/09/Proceedings-SMGV-2023.pdf>

Real Academia Española (2014). Transgénico. En Diccionario de la lengua española (23^a. ed.).

Universidad de San Carlos de Guatemala [USAC]. (2019) Agenda Estratégica 2020-2024. Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales, Universidad de San Carlos. Guatemala.

Zapiola, M. (4-5 de septiembre de 2023). *Qué tener en cuenta al momento de comunicar sobre fitomejoramiento y biotecnología*. Segundo simposio de mejoramiento genético vegetal. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA]. Córdoba, Argentina. <https://plantbreedsymposium.com.ar/wp-content/uploads/2023/09/Proceedings-SMGV-2023.pdf>



Fotografía: MAGA

Análisis jurídico de la iniciativa de ley 6283 que dispone aprobar Ley para la Protección de Obtenciones vegetales

Recibido: 18/09/2023
Aceptado: 21/09/2023
Publicado: 02/10/2023

Lizandro Alberto Acuña Jerónimo

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Usac. Investigador del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del IPNUSAC. Ha colaborado en investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República, y en el análisis normativo sobre ordenamiento territorial y el antejuicio.

Correo: lizandro.usac@gmail.com

Resumen

Se presenta un análisis jurídico de la iniciativa de ley 6283 que dispone aprobar la Ley para la Protección de Obtenciones vegetales. El estudio sintetiza el análisis comparado de los principales cuerpos legales que vincula, reflexiona en las posibles antinomias jurídicas en materia de derechos humanos y contradicciones de fondo que limitan su compatibilidad, comprensión y eficacia; asimismo, muestra que el proyecto contiene una deficiente exposición de motivos que no se acota a cumplir los requisitos que exige la técnica legislativa al elaborar una iniciativa de ley.

Palabras clave

Iniciativa 6283, inconstitucionalidad, Convenio 169 OIT, propiedad intelectual, variedades vegetales.

Abstract

A legal analysis of Bill 6283, which provides for the approval of the Law for the Protection of New Varieties of Plants, is presented. The study synthesizes the comparative analysis of the main legal bodies that it links, reflects on the possible legal antinomies in the field of human rights and fundamental contradictions that limit their compatibility, comprehension and effectiveness; it also shows that the draft contains a deficient explanatory memorandum that does not meet the requirements of legislative technique when drafting a bill.

Keywords

Initiative 6283, unconstitutionality, ILO Convention 169, intellectual property, plant varieties.

Síntesis del proceso legislativo de la iniciativa de ley 6283

La iniciativa de ley identificada con el número 6283 fue presentada por el diputado Guillermo Alberto Cifuentes Barragán y compañeros en Dirección Legislativa del Congreso de la república el 6 de septiembre de 2023, la conoció el pleno de diputados el 13 de septiembre de 2023 y la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca es la competente para emitir el dictamen pertinente.

Análisis jurídico de la exposición de motivos de la iniciativa de ley 6283

Resumiendo, la exposición de motivos se limita a la creación de un marco legal que promueva la investigación y desarrollo de nuevas variedades vegetales, estimulando la competitividad y sostenibilidad de la agricultura guatemalteca.

En los antecedentes los ponentes fundamentan la génesis que da vida jurídica a dicha iniciativa de ley, fundamentada en el Convenio Internacional para la protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), que en síntesis establece la normativa en materia internacional para la protección y tutela de los derechos de los obtentores creadores de nuevas variedades vegetales. Contiene una síntesis que trata de justificar la aplicación del UPOV en Guatemala, relacionándola con el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América, que, según los ponentes, amparan el marco legal de la iniciativa de ley 6283.

Describe los beneficios que la iniciativa de ley pretende para el desarrollo y progreso de la agricultura nacional, por medio de la protección que la propiedad intelectual traduce en un beneficio tangible para la nación.

Escuetamente, se refiere a la protección de las variedades vegetales silvestres, nativas, criollas o endémicas, consideradas patrimonio nacional, sin profundizar el tema. (Congreso de la República, 2023, pp. 3-10).

Guatemala es un Estado que posee contrastes políticos, económicos y sociales y que se caracteriza por ser multiétnico, multilingüe y pluricultural. El espíritu de la iniciativa de ley 6283 afecta derechos inherentes a los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala (artículos 66 y 67), así como tratados y convenios en materia internacional, específicamente el Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 de la OIT), que obliga al Estado de Guatemala a consultar a los pueblos interesados cuando estos sean afectados en sus derechos al legislar; tal omisión en esta iniciativa de ley discrimina y contradice la Carta Magna, el Convenio citado y por ende, no cumple lo establecido en el artículo 119 del Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, Ley del Organismo Legislativo, que establece:

Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifiquen la iniciativa.

Análisis jurídico por artículos de la iniciativa de ley 6283.

El análisis prioriza los artículos de la iniciativa 6283 que pueden generar anomias como consecuencia de la incongruencia jurídica y social.

El artículo 1 define el objeto de la ley, acertadamente excluye de su competencia las variedades vegetales existentes:

No son objeto de la presente Ley. las variedades vegetales existentes silvestres, nativas, criollas, originarias, autóctonas o endémicas del país. Estas constituyen un Patrimonio Nacional de lo cual son responsables las instituciones del Estado con competencia en esta materia y su normativa (...)

Si bien el artículo citado hace una exclusión limitada del alcance y aplicabilidad de la normativa regulada en la iniciativa de ley 6283 sobre las variedades nativas, es imperativo indicar que actualmente Guatemala carece de un marco legal que

proteja la soberanía alimentaria y, por ende, no hay certeza jurídica sobre su protección. Generando un limbo legal que puede interpretarse a intereses determinados.

Para entender mejor el riesgo descrito, Acción Contra el Hambre define la soberanía alimentaria como aquella cuyo

(...) objetivo es devolverle al consumidor la capacidad de decisión y control de lo que lleva a la mesa, que esté por encima de los grandes productores agroindustriales y los intereses económicos. Busca que la soberanía de una región o país no se vea afectada por depender de la producción de alimentos de otros países. (2023).

Sustentando lo expuesto, el artículo 9 de la iniciativa 6283 regula la distinción al establecer: «Se considerará distinta la variedad si la misma se diferencia claramente de cualquier otra variedad, cuya existencia fuese notoriamente conocida en la fecha de presentación de la solicitud, o cuando se hubiese invocado un derecho de prioridad (...)».

La redacción laxa de este artículo tiene efectos retroactivos por el simple hecho de que al presentar la solicitud e invocar el derecho de prioridad, si la variedad se diferencia de cualquier otra, se adquiere el derecho de autor y con ello el derecho de patentizar la innovación.

Conflicto y efectos de la iniciativa de ley 6283 con la Ley de Propiedad Industrial

El contenido de los artículos 9, 10 y 11 de la iniciativa de ley, es copia textual del artículo 98 de la Ley de Propiedad Industrial que regula la distintividad, homogeneidad y estabilidad; es evidente la ausencia del análisis jurídico comparado de la iniciativa con los cuerpos legales que vincula, esta falencia generaría el conflicto de leyes especiales de la misma jerarquía, creando confusión al entrar en vigor, considerando que la relación jurídica contiene dos o más elementos que se vincularían con dos o más sistemas jurídicos.

Siguiendo la secuencia del análisis, el Capítulo II regula las Condiciones para la Concesión del Derecho de Obtentor; el Capítulo III regula Los Derechos del Obtentor, homologando la competencia en el Decreto 57-2000 del Congreso de la República, Ley de Propiedad Industrial, que ampara patentizar la transformación de las nuevas variedades incluyendo las que provienen de procesos híbridos de especies nativas, por el resultado de las mejoras genéticas que regula la iniciativa de ley 6283.

Derivado de lo anterior, es pertinente analizar exhaustivamente el Título III Invenciones, modelos de utilidad y diseños industriales, Capítulo I, Invenciones, sección uno protección de las invenciones, del referido Decreto, con los capítulos identificados de la iniciativa de ley y evitar sobre legislar.

Asimismo, en ese sentido, los artículos 16, 17, 18 y 19 de la iniciativa de ley deben discutirse ampliamente porque establecen restricciones que impiden la explotación comercial de las nuevas especies y restringen la libertad de comercio al incluir el producto de la cosecha como material variable y protegido para el obtentor.

Por otra parte, las licencias obligatorias reguladas en el artículo 26, al facultar al Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), por el simple hecho de petición, disponer de oficio en cualquier tiempo la explotación de la variedad protegida por una entidad estatal o por una o más personas de derecho público o privado, se inclina a favorecer a las grandes empresas industriales y cooperativas. Nuevamente, la propuesta deja fuera a instituciones competentes en la materia, principalmente el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), a la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y al Instituto Nacional de Bosques (INAB).

El Capítulo VI regula la organización y competencias. El Artículo 27 crea el Registro de Obtentores de Variedades Vegetales, que será una dependencia del Viceministerio de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones (VISAR) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, o la instancia que en el futuro lo sustituya. Entendamos la función de un registro como el ente donde se realizan diferentes trámites de inscripciones, careciendo de los conocimientos científicos de fondo en la materia para cumplir con las atribuciones establecidas en el capítulo referido, al

delegar las funciones a otras instituciones, las cuales no son identificadas, lo que fragmenta la intervención en instituciones públicas y privadas, desconcentrando la responsabilidad del MAGA.

Por otra parte, el artículo 45 regula la Exención de Responsabilidad, que literalmente instituye:

(...) No causan responsabilidad civil ni penal, aquella contaminación o polinización natural. La polinización natural es el proceso mediante el cual el polen es transferido de los estambres (parte masculina de la flor) al pistilo (parte femenina de la flor) de forma espontánea por agentes naturales como el viento, el agua, los insectos, animales; o por actividades propias de la agricultura como el transporte, mecanización, o cualquier otro medio, en donde no intervenga la intención humana de aprovecharse ilegítimamente de la variedad vegetal protegida.

Al exonerar la responsabilidad civil y penal por la contaminación y polinización natural, se acepta la contaminación de las variedades vegetales existentes

silvestres, nativas, criollas, originarias, autóctonas o endémicas, incluyendo el proceso genético híbrido de las semillas mejoradas. Poniendo en riesgo nuevamente la soberanía alimentaria del país y la excepción establecida en el artículo 1.

Inconsistencias jurídicas de la iniciativa 6283

La iniciativa de ley 6283 vulnera los derechos inherentes a los pueblos indígenas consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala, principalmente los artículos 66 y 67. La omisión de la consulta por parte de los ponentes de la iniciativa de ley, contradice en principio la coherencia de la legislación interna con los compromisos internacionales.

Por la materia que desarrolla y regula dicha iniciativa, la consulta a los pueblos originarios es obligatoria, así lo establece el artículo 6 inciso a) del Convenio 169 de la OIT: «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos

apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.»

El Convenio 169 de la OIT fue aprobado por el pleno de diputados del Congreso de la República por Decreto, aunado a ello, la materia que desarrolla es eminentemente en derechos humanos que, al amparo del artículo 46 de la Constitución Política de Guatemala, tiene preeminencia sobre el derecho interno y es de observancia obligatoria.

Como se ve en los artículos arriba analizados, el articulado de la iniciativa de ley presenta contradicciones regulatorias por lo que vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica y generaría limbos legales de interpretación, de entrar en vigor.

Otra falencia es la ausencia del análisis jurídico comparado, que hace que la iniciativa de ley no armonice y sea compatible con los cuerpos legales vigentes que vincula, incluyendo tratados y convenios internacionales. Por otra parte, considerando el análisis comparado realizado, la iniciativa de ley 6283

contiene copia parcial y textual de algunos artículos de la Ley de Propiedad Industrial y del Decreto 19-2014 del Congreso de la República, Ley Para la Protección de Obtenciones Vegetales, aprobado de urgencia nacional y derogado totalmente en la misma forma, el 16 de septiembre de 2014 por el Decreto 21-2014.

Este Decreto 19-2014, denominado «Ley Monsanto», pretendía privatizar las semillas incluyendo el maíz criollo, el frijol y sus variantes, al conceder el derecho de patentizar estas a personas jurídicas (empresas privadas) e individuales, dando paso al proceso de modificación genética de las semillas denominadas transgénicas y con ello la privatización de estas. La propuesta generó la reacción de diferentes sectores de la población guatemalteca, que motivó su derogación total.

En cuanto a la iniciativa 6283, la exposición de motivos carece de los análisis que armonicen la propuesta política, social y jurídicamente, no presenta estudios técnicos ni científicos que determinen su impacto en la seguridad y la soberanía alimentaria, el medio ambiente y la salud, incumpliendo los requisitos que la técnica legislativa requiere en el artículo 109 del

del Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, Ley del Organismo Legislativo, para elaborar un proyecto de iniciativa de ley; por ende, la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca debe ser responsable al dictaminar y evitar más conflictividad social en el país.

De aprobarse la iniciativa de ley 6283 estaría sujeta a impugnarse por inconstitucionalidad parcial o total, repitiendo el escenario del Decreto 19-2014.

Referencias

Acción Contra el Hambre. (2023). ¿Qué es la soberanía alimentaria? <https://www.accioncontraelhambre.org/es/soberania-alimentaria-que-es>

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a los pueblos indígenas y tribales. Artículo 6. 27 de junio de 1989.

Decreto 19-2014. Ley Para la Protección de Obtenciones Vegetales. 26 de junio de 2014.

Decreto 63-94. Ley Orgánica del Organismo Legislativo. 21 de diciembre de 1994.

Iniciativa de Ley 6283. Iniciativa que dispone aprobar Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales. 13 de septiembre de 2023.

Resumen

El dinero puede crearse tanto en el ámbito privado (los bancos comerciales) como en el ámbito público (el Estado a través de su banquero, el banco central). El Estado crea dinero cada vez que se presenta un déficit fiscal (el gasto público ejecutado es mayor al cobro de impuestos). Una nación en vías de desarrollo cuyo gobierno emite y administra su propia moneda puede financiar el déficit fiscal de dos formas: emitiendo títulos de deuda denominados en la moneda que emite y administra (deuda interna) o contratando deuda en moneda extranjera (deuda externa). Este artículo presenta dos argumentos: i) la emisión de títulos de deuda en la moneda que una nación emite y administra no representa deuda, representa en realidad creación de dinero; ii) un alto nivel de deuda externa puede desestabilizar una economía si se presenta una devaluación de la moneda local. El artículo concluye que para una nación que emite su propia moneda, la contratación de deuda interna presenta ventajas sobre la deuda externa. Pero para que esas ventajas se materialicen debe crearse con anticipación el escenario macroeconómico adecuado.

Palabras clave

Creación de dinero, déficit fiscal, deuda interna, deuda externa, estabilidad macroeconómica.

Abstract

Money can be created in the private sphere (commercial banks) and in the public sphere (the State, through its banker, the central bank). Whenever there is a fiscal deficit (government spending is greater than taxes collected) the State creates money. A developing nation whose government issues and manages its own currency can finance the fiscal deficit in two ways: by issuing debt securities denominated in the currency it issues and manages (domestic debt) or by taking debt in a foreign currency (external debt). This article presents two arguments: i) the issuance of debt securities in the currency that a nation issues and administers does not represent debt, it actually represents money creation; ii) a high level of external debt can destabilize an economy if there is a devaluation of the local currency. The article concludes that for a nation that issues its own currency, taking domestic debt has advantages over external debt. But for those advantages to materialize, the right macroeconomic structure must be created in advance.

Keywords

Money creation, fiscal deficit, domestic debt, external debt, macroeconomic stability

Introducción

Los gobiernos de países en vías de desarrollo que emiten y administran su propia moneda enfrentan cada año un dilema fundamental al momento de diseñar su presupuesto de operaciones: ¿Cómo se debe financiar un déficit presupuestario? ¿Debe ser a través de deuda interna o deuda externa? ¿Existe acaso una combinación óptima de estos dos? El análisis macroeconómico moderno indica que cada uno de estos tipos de deuda difieren significativamente, tanto en sus características como en las consecuencias que pueden tener en el desenvolvimiento de la economía de una nación.

Ahora que se discute el presupuesto de la nación para 2024 nuevamente ha saltado al debate público la forma más adecuada de financiar el déficit. Se vuelve necesario entonces conocer las características y posibles consecuencias económicas, tanto de la deuda interna como de la deuda externa. Este artículo tiene un doble objetivo. El primero es presentar el argumento que para una nación que cuenta con su propia moneda, como Guatemala, la emisión de bonos del tesoro denominados en esa moneda

que emite y administra implica creación de dinero, es decir, no representa contratación de deuda, lo que podría representar ciertas ventajas frente a la contratación de deuda externa, la cual sí representa deuda. Sin embargo, para que las ventajas que presenta la deuda interna se materialicen es indispensable crear el escenario macroeconómico adecuado. El segundo objetivo es presentar el efecto desestabilizador que puede tener la contratación de deuda pública en moneda extranjera, especialmente en el contexto macroeconómico que presenta Guatemala actualmente.

El artículo se divide en cuatro partes principales. La primera parte describe la ejecución de gasto público y presenta el argumento de que la presencia de un déficit fiscal equivale a creación de dinero por parte del Estado. La segunda presenta algunas condiciones necesarias para crear el escenario macroeconómico que requiere una nación en vías de desarrollo para que la contratación de deuda interna sea eficiente. La tercera presenta el efecto desestabilizador que puede tener la contratación de deuda pública en moneda extranjera si se presentan ciertas condiciones. La cuarta parte presenta la conclusión del artículo.

1. La ejecución de gasto público y el déficit fiscal

El dinero puede clasificarse de diferentes formas. Sin embargo, para una nación que cuenta con su propia moneda existe una clasificación que supera en importancia a todas las demás: el dinero puede clasificarse de acuerdo con el ámbito en el que fue creado. El dinero puede crearse y destruirse tanto en el ámbito privado (los bancos comerciales) como en el ámbito público (el Estado a través del banco central).

Godley y Lavoie (2007) argumentan que el dinero es creado de dos diferentes formas. La primera de ellas produce el dinero externo, el cual es creado cuando el gobierno paga por algo haciendo un giro a través del banco central y el cual deja de existir cuando un miembro del público hace un pago al gobierno, normalmente en la forma de impuestos. Por otro lado, existe el dinero interno o endógeno, el cual crean los bancos comerciales cuando entregan financiamiento. Este dinero deja de existir cuando los préstamos se pagan de regreso (p. 57). Esto significa que, en teoría, los bancos comerciales

crean dinero otorgando financiamiento por más de lo que reciben en reembolsos de préstamos y el gobierno crea dinero cuando gasta más de lo que recauda en impuestos. Para efectos de este artículo, se analizará el dinero creado por el Estado.

Para analizar la creación de dinero por parte del Estado es necesario describir la ejecución de gasto público y describir la forma en la que se presenta un déficit, es decir, cuando la cantidad que se cobra en impuestos es menor a la cantidad que se ejecuta como gasto público. En la ejecución de gasto público deben considerarse cuatro agentes: la Tesorería Nacional, el banco central, los bancos comerciales y el público. La forma más apropiada de analizar el proceso de creación y destrucción de dinero es a través de la contabilidad de partida doble. Esto requiere que se presenten tablas que muestren los activos, los pasivos y el patrimonio de cada uno de los agentes económicos antes mencionados.

El Ministerio de Finanzas (2022) describe a la Tesorería Nacional como «la dependencia del Ministerio designada como órgano rector del Sistema de Tesorería gubernamental, responsable de gestionar eficientemente la liquidez

del Tesoro Público» (p. 3). La Tesorería Nacional se encarga de coordinar los ingresos y egresos del Estado y posee un activo, la cuenta que posee en el banco central, la cual aparece en el balance general de este como «depósitos del gobierno general». Para describir el proceso de ejecución de gasto público es necesario tener en cuenta que se trabaja con activos financieros, esto significa que lo que representa un activo para uno de los agentes antes mencionados representa un pasivo para algún otro de los cuatro agentes involucrados.

El proceso de ejecución de gasto público se presenta en la Tabla 1. Esta muestra tres diferentes fases, las cuales, para efectos ilustrativos, se asume ocurren una después de la otra. La primera fase, llamada condiciones iniciales, la cual se muestra en las casillas de color celeste de la Tabla 1, muestra que la Tesorería Nacional cuenta con Q100 en la cuenta que

posee en banco central. Esto representa un activo para la Tesorería Nacional y un pasivo para el banco central. Como la Tesorería Nacional no registra algún pasivo relacionado con esta transacción, su patrimonio suma Q100. Además de la cuenta a favor de la Tesorería Nacional, el banco central posee otro pasivo: las reservas que la banca comercial posee en banco central, por lo que su patrimonio relacionado con esta transacción es negativo Q200. El balance del sector de banca comercial posee activos que suman Q100, sus reservas en banco central. Como pasivo presenta las obligaciones depositarias que suman Q90. Este es el dinero que la banca comercial adeuda al público. Esto significa que el capital de la banca privada suma Q10. Por último, el público posee depósitos que suman Q90 y como no posee pasivos relacionados con la ejecución de gasto público por parte del Estado, su situación patrimonial es Q90.

Tabla 1*Ejecución de gasto público (tres diferentes fases)*

Tesorería Nacional-				
	ACTIVOS	PASIVOS	PASIVOS	PATRIMONIO
	Cuenta en Banco Central			Patrimonio del Estado
(1) Condiciones Iniciales	Q100			Q100
(2) Gasto Público	-Q100			-Q100
(3) Cobro de Impuestos	+Q90			-Q10
Banco Central-				
		Reservas Banca Comercial	Cuenta de la Tesorería Nacional	Patrimonio de Banco Central
(1) Condiciones Iniciales		Q100	Q100	-Q200
(2) Gasto Público		+Q100	-Q100	Q0
(3) Cobro de Impuestos		-Q90	+Q90	Q0
Banca Comercial-				
	Reservas en banco central	Depósitos del Público		Patrimonio de Banca Comercial
(1) Condiciones Iniciales	Q100	Q90		Q10
(2) Gasto Público	+Q100	+Q100		Q0
(3) Cobro de Impuestos	-Q90	-Q90		Q0
Público-				
	Dépósitos en banca comercial			Patrimonio del Público
(1) Condiciones Iniciales	Q90			Q90
(2) Gasto Público	+Q100			+Q100
(3) Cobro de Impuestos	-Q90			Q10

La segunda fase es la ejecución de gasto público, la cual se muestra en las casillas de color rojo en la Tabla 1. El Estado ejecuta gasto a través de la cuenta que la Tesorería Nacional posee en el banco central. El Estado gasta Q100, lo que deja

su cuenta en banco central sin fondos momentáneamente. Para que el Estado pueda adquirir bienes y servicios de la iniciativa privada el banco central crea depósitos del lado del pasivo del sector de banca comercial por un valor de Q100

y crea las reservas en banco central a favor del sector bancario por la misma cantidad. Los depósitos creados en el sistema de banca comercial representan un pasivo para la banca comercial y un activo para el público. Tanto los activos del público (los depósitos creados en la banca comercial) como su patrimonio aumentan en la misma cantidad (Q100).

La última fase es el cobro de impuestos, la cual se muestra en la Tabla 1 en las casillas de color amarillo. Se asume que el Estado después de haber ejecutado Q100 como gasto público logra cobrar solamente Q90 en concepto de impuestos, por lo que se presenta un déficit de Q10 en el presupuesto del Estado. Para describir esta fase se inicia el análisis en la parte baja de la Tabla 1. El público paga Q90 en concepto de impuestos a través de depósitos en el sistema de banca comercial por lo que sus depósitos se reducen en esa cantidad. El cobro de impuestos afecta el balance de la banca comercial pues se reduce su balance del lado del pasivo ya que el pago de impuestos implica destrucción de depósitos, y también se reduce el lado del activo, pues disminuyen las reservas en banco central a su favor por la misma cantidad. En el balance del

banco central disminuyen los pasivos en Q90 pues disminuyen las reservas a favor de la banca comercial. Sin embargo, los pasivos del banco central aumentan en Q90 pues ese es el nuevo saldo en la cuenta que posee la Tesorería Nacional, la cual presenta una disminución en su patrimonio pues gastó Q100, pero recolectó solamente Q90 en impuestos.

De la información que presenta la Tabla 1 pueden concluirse varios puntos importantes:

- i) Tanto el patrimonio del banco central como el patrimonio de la banca comercial no se ven afectados por la ejecución de gasto público por el Estado.
- ii) La presencia de un déficit fiscal (el Estado ejecuta más gasto público de lo que logra cobrar en impuestos) genera un aumento del lado del activo del balance general de la banca comercial. En el ejemplo que muestra la Tabla 1, al ejecutarse gasto público las reservas en banco central aumentaron en Q100 y la tributación las disminuyó en Q90, por lo que queda un remanente de Q10.

iii) La presencia del déficit fiscal genera un aumento en el patrimonio del público. Como puede visualizarse en el ejemplo que muestra la Tabla 1, el déficit generó un aumento en el patrimonio del público equivalente a Q10 (Q100 de ejecución de gasto público menos Q90 de pago de impuestos), cantidad equivalente a la disminución del patrimonio del Estado (el déficit que presenta la Tesorería)¹. Esto significa que el déficit del Estado representa un superávit para el público.

iv) Al presentarse un déficit fiscal, el Estado no presta del sector privado como se argumenta en muchos libros de texto sobre economía. Como la presencia de un déficit implica creación de dinero, esos fondos creados financian el déficit.

v) Establecer políticas públicas que exijan que el Estado presente un superávit en su presupuesto implica, entonces, que el público mostrará un déficit. Es por esta razón que en ninguna circunstancia deben imponerse políticas de austeridad puesto que esto implica retirar dinero de la economía. Lógicamente, esto

desacelerará el crecimiento económico y es la ciudadanía con los más bajos niveles de ingresos la que se verá más afectada.

El análisis de la Tabla 1 muestra que el déficit del Estado representa creación de dinero, puesto que la presencia del déficit ha dejado un excedente de reservas en banco central, un activo para la banca comercial, y ha dejado un excedente de depósitos, un activo para el público. Entonces, cuando se habla de financiamiento del déficit, en realidad se habla de la forma en la que el Estado le «dará acceso», tanto al sector de banca comercial como al público, a ese dinero que ha creado como consecuencia del déficit. El gobierno de una nación en vías de desarrollo que emite su propia moneda tiene dos caminos para dar acceso a ese dinero a los agentes económicos no estatales: i) puede crear dinero a través de la emisión de bonos del tesoro denominados en la moneda que emite y administra a través de su banco central; ii) puede contratar deuda en moneda extranjera. Esto es precisamente lo que el gobierno de Guatemala ha hecho

1. Estas cantidades se muestran en las casillas de color naranja en la Tabla 1.

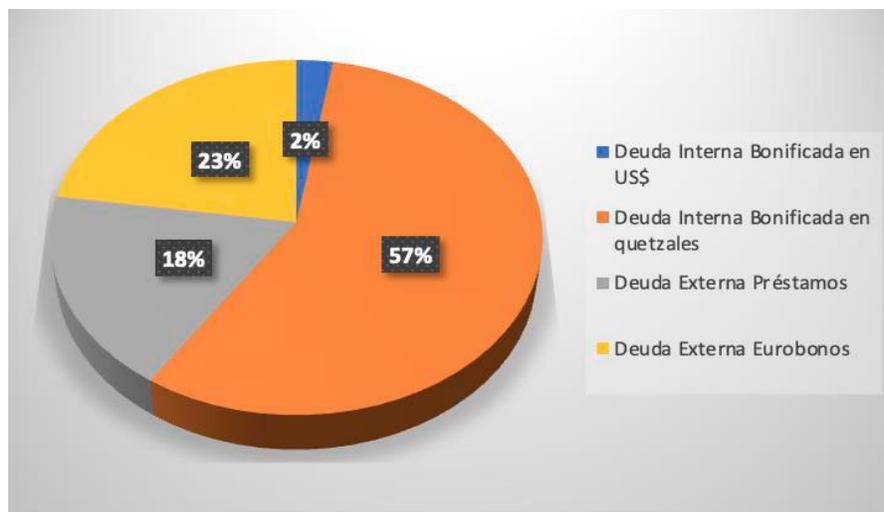
durante los últimos años. Por un lado ha emitido bonos del tesoro denominados en quetzales, los cuales han adquirido instituciones públicas y privadas e inversionistas individuales en Guatemala. Por el otro, ha emitido los llamados Eurobonos y ha contratado préstamos con entidades financieras internacionales, ambos instrumentos denominados en dólares de Estados Unidos.

De acuerdo con el Reporte de Operaciones de Crédito Público publicado por el Ministerio de Finanzas (2023), la deuda pública total de Guatemala hasta el 30 de abril de 2023 sumaba poco más de

Q211 mil millones. La Figura 1 muestra la composición de esa deuda. De la deuda pública total, cerca de Q120 mil millones (57 %) la conforma bonos del tesoro denominados en quetzales, la moneda que emite y administra el Estado. Si la presencia de un déficit implica creación de dinero por parte del Estado (a través de su banquero, el banco central), cada vez que el Estado emite bonos del tesoro denominados en quetzales para financiar el déficit, en realidad está creando dinero. Pero no crea quetzales en forma de moneda, crea quetzales en forma de bonos. A continuación se presenta el argumento con mayor detalle.

Figura 1

Guatemala: composición de la deuda pública al 30 de abril de 2023.



Nota: La deuda interna bonificada está denominada en dólares de Estados Unidos y la deuda externa está expresada en quetzales al tipo de cambio de Q7.80826 por US\$.

En el lado del pasivo del balance general del Banco de Guatemala al 31 de diciembre de 2022, se encuentra una cuenta con el nombre «numerario nacional», la cual totaliza poco menos de Q81 mil millones. La cuenta se compone de dos rubros: billetes en circulación y moneda metálica en circulación por lo que representa el efectivo que circula en la economía. La contabilidad del banco central lo registra como una deuda (forma parte de su pasivo) pero el quetzal es una moneda fiduciaria no convertible, es decir, el banco central no tiene la obligación de cambiarlo por ningún otro activo. Lo que puede hacer es cambiar los billetes y monedas que estén deteriorados por otros que se encuentren en buen estado, pero nada más. A pesar de que el efectivo en circulación se registra como una deuda para el banco central, en realidad no es deuda. Y si un grupo de personas se organizara para exigir al banco central eliminar esa «deuda» de su balance general, la sociedad se quedaría sin efectivo.

La deuda pública representa un indicador histórico del gasto público que ha implementado el Estado pero que no logró cobrar como impuestos. Una buena parte de ese déficit (un 43 % hasta abril

de 2023) ha sido financiado a través de deuda que se ha contratado en moneda extranjera. Sin embargo, como muestra la Figura 1, el 57 % restante ha sido financiado por bonos denominados en quetzales. Estos son quetzales que ha creado el Estado de Guatemala (puede hacerlo porque es la moneda que emite y administra) pero que han tomado la forma de bonos del tesoro. Lógicamente, existe una diferencia muy importante con el efectivo: los bonos del tesoro denominados en quetzales generan un rendimiento. Pero, si esos bonos son en realidad una forma diferente de efectivo, no representan realmente una deuda. Y exigir al Estado que pague de regreso esa deuda es equivalente a eliminar el instrumento de ahorro que esos bonos representan para los inversionistas guatemaltecos.

Entonces, para una nación en vías de desarrollo que emite su propia moneda, como Guatemala, emitir bonos del tesoro denominados en quetzales para financiar el déficit del Estado no implica contratación de deuda, en realidad implica creación de dinero. Sin embargo, si no existe un escenario macroeconómico apropiado, esa creación de dinero puede tener consecuencias negativas muy

significativas para el desenvolvimiento de la economía.

2. El escenario macroeconómico necesario para la contratación de deuda pública interna

En teoría, es más favorable para el Estado de Guatemala crear dinero, es decir, crear quetzales (en forma de bonos del tesoro) a contratar deuda en moneda extranjera para financiar el déficit. Sin embargo, es absolutamente necesario crear el escenario macroeconómico que permita que la creación de dinero que representa la emisión de bonos del tesoro en quetzales no tenga un efecto desestabilizador en la economía de la nación. La creación de ese escenario es posible, sin embargo, requiere de ciertos cambios a la legislación y ciertas reformas que permitan que ciertas condiciones y relaciones institucionales puedan

presentarse. A continuación se presentan algunas de estas reformas.

-Aumentar la participación de la banca pública

Los bancos comerciales privados trabajan para maximizar beneficios en el corto plazo. Esto lo logran, principalmente, al maximizar el valor de su portafolio de inversiones y el valor de su cartera de créditos, lo que requiere exigir un mayor rendimiento a una inversión que implique mayor riesgo. Esto significa que este sistema es incompatible con la entrega de financiamiento a un costo accesible para la micro y pequeña empresa. Si se considera que los bancos no entregan préstamos sino que compran títulos de deuda, comprar títulos de deuda de agentes considerados más riesgosos (micro y pequeñas empresas) requerirá un mayor rendimiento, es decir, una mayor tasa de interés. Dutt (2017) escribe que «los bancos de propiedad pública suelen operar para cumplir beneficios sociales, como fomentar el ahorro, conceder préstamos a pequeñas empresas y financiar proyectos

de infraestructura» (p. 4). Por el hecho de que persiguen un fin social, los bancos públicos están mejor posicionados para entregar financiamiento a bajo costo a la pequeña y microempresa.

-Crear un sistema de impuestos con tasas progresivas al ingreso individual

Los economistas británicos Richard Kahn y John Maynard Keynes concluyeron que la propensión marginal al consumo, es decir, la proporción de un incremento en el ingreso que el individuo promedio utilizará en la compra de bienes y servicios producidos localmente es el factor determinante del efecto multiplicador que tendrá un aumento en el gasto de gobierno.

De acuerdo con estos autores, al aumentar el gasto público la población tenderá a aumentar su consumo. Este incremento en el consumo dependerá de la propensión marginal del consumo del ingreso disponible de la población (el ingreso después de impuestos) y también dependerá del cambio en el déficit del

Estado pues, como se visualiza en la Tabla 1, el déficit del Estado representa el superávit del público.

La creación de un sistema de impuestos con tasas progresivas al ingreso individual permite la redistribución del ingreso. Esto vuelve la ejecución de política fiscal mucho más eficiente pues incrementa la propensión marginal al consumo del ciudadano promedio. Adicionalmente, este sistema de impuestos reduce la desigualdad económica lo que permitirá la «democratización» de la inversión en bonos del tesoro. Es decir, una mayor proporción de la población tendrá la capacidad de invertir en esos instrumentos de ahorro que crea el Estado como resultado del déficit en el presupuesto.

-Eliminar la exoneración de impuestos a los intereses que generan los bonos del tesoro que poseen inversionistas privados

En varias naciones en vías de desarrollo se han establecido impedimentos legales para la banca central en cuanto

a la compra de instrumentos de deuda emitidos por el Estado, tanto en el mercado primario como en el mercado secundario. Guatemala estableció este impedimento al reformar el artículo 133 de la Constitución. Lavoie (2022) escribe que «estas restricciones autoimpuestas repercutirán en la capacidad del gobierno para aplicar políticas expansivas y gestionar su deuda» (p. 224).

Una de las principales consecuencias de esta medida es la incapacidad del banco central de controlar las tasas de interés, en el mediano y largo plazo, de los instrumentos de deuda que emite el Estado. Si los bancos comerciales se muestran renuentes a comprar los títulos del Estado cuando estos se emiten, las tasas de interés tenderán a subir. Entonces, la única explicación que hace sentido, desde el punto de vista financiero, de exonerar de impuestos a los rendimientos que generan los bonos del tesoro es evitar la renuencia de los bancos comerciales de comprar estos instrumentos. Sin embargo, esta exoneración de impuestos no solo genera una desigualdad económica enorme pues solo un número muy reducido de personas se benefician de los rendimientos que generan los bonos (rendimientos que

reciben exentos de impuestos), también le resta sostenibilidad a la deuda pública de la nación. Sostenibilidad de la deuda en este contexto se refiere a que el valor de la deuda no crezca más rápido que la economía de la nación.

Varios autores, entre ellos Godley y Lavoie (2007), Martin (2008), Debrun, Ostry, Willems y Wyplosz (2020) y Marglin (2021) argumentan que el nivel de impuestos que recauda el Estado sobre los intereses que generan los instrumentos de deuda juega un papel importante en la sostenibilidad de la deuda pública. Por ejemplo, Martin (2008), en un análisis sobre la metodología presentada por Godley y Lavoie (2007), concluye que la solvencia presupuestaria puede garantizarse para una nación que tiene como objetivo alcanzar un nivel de pleno empleo siempre que el comportamiento del ahorro privado sea estable. Lavoie (2022) escribe que la ratio deuda pública/ PIB convergerá a un número constante si se cumple la siguiente desigualdad

$$(1 - \tau)i < \frac{C_v + g_n}{S_{yd}}$$

donde $(1 - \tau)i$ es la tasa de interés de la deuda después de impuestos, c_v es la proporción de la riqueza acumulada en el pasado que el sector privado desahorra, s_{yd} es la proporción del ingreso disponible que el sector privado ahorra y g_n es la tasa de crecimiento de la producción que garantiza el pleno empleo de la fuerza laboral. La expresión (1) indica que la deuda pública no crecerá desproporcionalmente con respecto a la economía si la tasa de interés que paga la deuda después de impuestos es menor a la tasa de crecimiento de la economía más el desahorro del sector privado, todo esto dividido por el ahorro del sector privado. Esto muestra que el cobro de impuestos sobre los intereses que generan los instrumentos de deuda juega un papel muy importante en la sostenibilidad de la deuda pública de una nación, pues reduce la tasa efectiva que el Estado debe pagar sobre la deuda. Sin embargo, para eliminar esta exoneración de impuestos es imprescindible que el banco central pueda monetizar la deuda pública.

-Gasto público también dirigido a la inversión

En un acontecimiento reciente, ejecutivos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recomiendan que el Estado de Guatemala debe ampliar la inversión en infraestructura (Bolaños, 2023). Calderón-Monroy (2022) argumenta que durante el período 2001 a 2021, la mayor parte del gasto público que ejecutó el Estado de Guatemala se dirigió a rubros que se clasifican como gastos de funcionamiento, dejando rezagada la acumulación de capital fijo y la inversión en infraestructura. Ahora que se discute una ampliación del presupuesto de 2024 debe darse prioridad a la inversión en infraestructura y ejecutar este gasto de la forma más transparente posible.

-Flexibilizar el presupuesto de la nación

Las rigideces fiscales que presenta la estructura del presupuesto de la nación limitan la discrecionalidad de

las autoridades a realizar cambios en la asignación del gasto. Aunque esto puede considerarse como un factor positivo pues esas asignaciones aseguran el financiamiento de instituciones descentralizadas y municipalidades, por ejemplo, reducen el espacio fiscal para implementar políticas anticíclicas. Garry y Rivas (2017) argumentan que «en países como Guatemala, más del 90 % de la estructura del presupuesto del gobierno está asignada a gastos específicos, dejando solo el 10 % restante para gasto discrecional» (p.27).

La implementación de estas reformas entregaría financiamiento a bajas tasas de interés a la micro y pequeña empresa lo que ayudaría a la industrialización del país, crearía una sociedad más igualitaria lo que convertiría a la ejecución de política fiscal en un instrumento sumamente eficiente, permitiría al Estado la inversión en infraestructura, lo que incrementaría la productividad de hogares y empresas y ejecutar gasto público para enfrentar desaceleraciones económicas.

3. El poder desestabilizador de la deuda en moneda extranjera

Debido a la severa crisis económica que en estos momentos enfrenta la República de Argentina, es muy común encontrar en columnas de opinión de los medios, análisis sobre las causas de esta debacle económica. En algunos de estos análisis se presenta al «excesivo gasto público financiado en gran parte con la creación de dinero» como el detonante de la crisis argentina. Sin embargo, este argumento no se ve confirmado por las estadísticas macroeconómicas.

La Tabla 2 muestra el déficit fiscal como porcentaje del PIB a diciembre de 2022 de algunos países del continente americano. Asimismo, presenta la inflación interanual a agosto de 2023. El déficit fiscal que presentó Argentina a finales de 2022 fue de similar magnitud al que presentaron México y Brasil. Inclusive fue menor al que presentaron países como Colombia, Bolivia y Panamá. Sin embargo, la inflación que experimentó Argentina a agosto de 2023 es un valor totalmente atípico si se le compara con el ritmo inflacionario que experimentaron los otros países que se muestran en la Tabla 2.

La crisis argentina no se debe a un excesivo gasto público o a un agrandado aparato estatal. En realidad, la crisis se debe a una escasez de divisas, causada en parte por la contratación de deuda en dólares de Estados Unidos, incluido el préstamo al Fondo Monetario Internacional (FMI) por US\$44 mil millones, contratado por la administración de Mauricio Macri. Hasta el tercer trimestre de 2022, poco más del 65 % de la deuda pública de Argentina estaba denominada en dólares de Estados

Unidos. En el momento que ingresan divisas a Argentina por exportaciones, estas abandonan el país inmediatamente para el pago de deuda. Esta escasez de divisas también impide la intervención del Banco Central de Argentina en mercados internacionales para evitar que la moneda continúe devaluándose. La situación actual de Argentina muestra el poder desestabilizador que puede llegar a tener la contratación de deuda en moneda extranjera.

Tabla 2

Déficit fiscal y ritmo inflacionario de algunos países del continente americano

País	Déficit Fiscal (a diciembre 2022)	Inflación Interanual (a agosto 2023)
Argentina	-4.33%	124.40%
Bolivia	-7.30%	3.10%
Brasil	-4.58%	4.10%
Chile	1.33%	5.30%
Colombia	-7.22%	11.40%
Costa Rica	-2.76%	10.40%
Ecuador	-1.61%	2.60%
El Salvador	-2.89%	3.10%
Estados Unidos	-11.62%	3.70%
Guatemala	-1.17%	4.50%
Honduras	-3.14%	9.80%
México	-4.43%	4.60%
Nicaragua	-1.22%	7.50%
Panamá	-6.66%	2.20%
Perú	-1.32%	8.80%

Nota: La inflación interanual de Costa Rica y Perú es a septiembre 2022, la de Honduras es a diciembre de 2022. Datos obtenidos de Expansión/Datosmacro.com

Esta no es la primera vez que Latinoamérica sufre de las consecuencias desestabilizadoras que puede tener la contratación de deuda en moneda extranjera. En 1979 se produjo una conjunción de variables (las secuelas de la caída del sistema monetario Bretton Woods, la crisis de los precios del petróleo y el incremento exagerado de las tasas de interés por las autoridades monetarias en Estados Unidos) que convirtió a la deuda en dólares que habían contratado países latinoamericanos en un potente desestabilizador que detuvo el crecimiento económico en la región durante años, período conocido como «la década perdida» de Latinoamérica. Y, como está sucediendo ahora con el caso de Argentina, en esa ocasión también se presentó el diagnóstico erróneo de que la razón de la crisis fue la emisión monetaria por parte de los bancos centrales. Y de ese diagnóstico equivocado surgió la prohibición a varios bancos centrales de la región de financiar las operaciones del Estado.

La coyuntura macroeconómica de Guatemala es muy particular. Es una economía abierta y pequeña que se caracteriza por presentar un déficit comercial significativo, pronunciada

desigualdad económica, bajo desarrollo humano, un sistema financiero poco desarrollado que se manifiesta en un bajo nivel de bancarización de la población y una alta dependencia de su relación comercial con Estados Unidos de Norteamérica. A pesar de que se habla de que Guatemala presenta estabilidad macroeconómica, el hecho de que uno de los pilares de esa estabilidad sea el ingreso de divisas por remesas familiares es un asunto muy preocupante. Depender de las remesas familiares no solo tiene consecuencias sociales muy graves (la desintegración familiar, la acomodación) sino que erosiona la competitividad de industrias exportadoras en Guatemala.

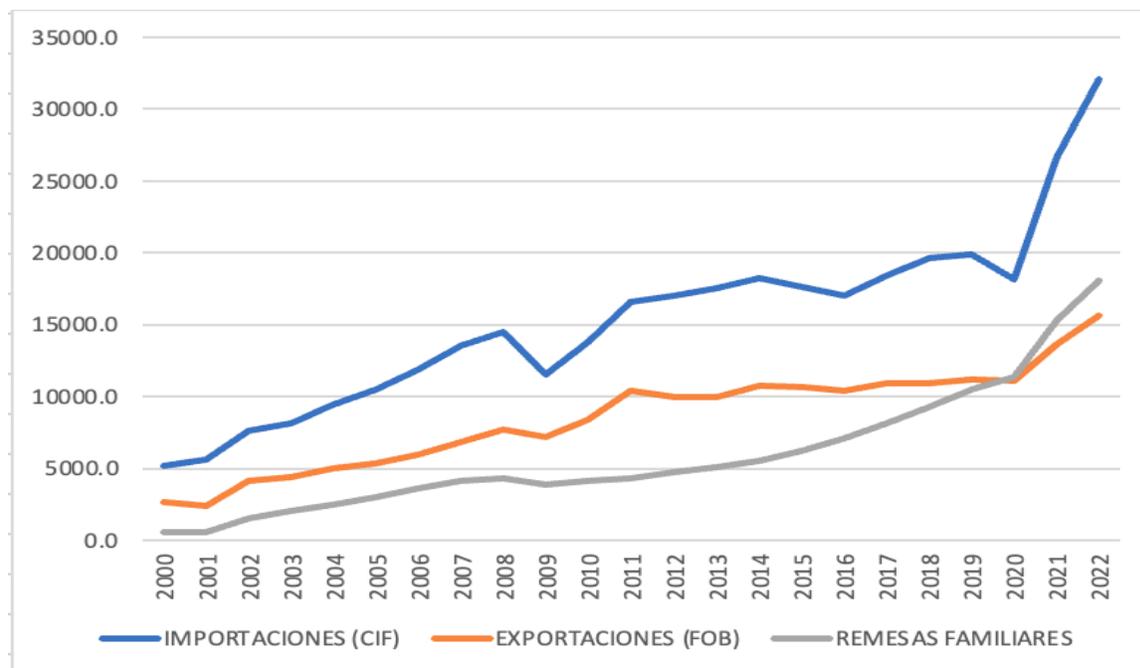
El escenario macroeconómico de Guatemala, especialmente después de la pandemia, se ha caracterizado por un creciente déficit comercial y una participación cada vez más significativa de las remesas familiares. La Figura 2 muestra esta dinámica. Al presentarse un déficit en la balanza comercial, la salida de divisas para el pago de importaciones es mayor al ingreso de divisas por el cobro de exportaciones. El ingreso de divisas por remesas familiares ha crecido significativamente, a tal grado que Guatemala ha presentado

desde 2016 un superávit por cuenta corriente en la balanza de pagos a pesar del incremento considerable en las importaciones, especialmente desde 2021. Como se mencionó, la contratación de deuda pública en moneda extranjera puede convertirse en un desestabilizador importante si se presenta una devaluación de la moneda local. La complicación que podría presentarse para Guatemala en el corto o mediano plazo es que, ya sea por razones económicas o políticas, la tendencia de las remesas se revirtiera. Esta situación podría generar una devaluación de la moneda incrementando el costo del servicio de la deuda en moneda extranjera, produciría un aumento en la utilización de reservas para intervenir en mercados internacionales en defensa del valor del quetzal y generaría un proceso inflacionario por el encarecimiento de las importaciones.

Es urgente realizar cambios estructurales en la coyuntura macroeconómica de Guatemala. Algunas de esas reformas se presentaron en la sección anterior de este artículo. Crear el escenario macroeconómico necesario que permita la contratación de deuda interna sin que esta genere efectos negativos es parte del programa que se necesita para fortalecer la situación macroeconómica de Guatemala. Para implementar estos cambios es necesario abandonar de una vez por todas esos paradigmas económicos que la evidencia empírica ha demostrado son inválidos y realizar un análisis macroeconómico que tome en consideración los datos reales, los cuales reflejan la delicada y frágil situación macroeconómica en la que se encuentra nuestro país.

Figura 2

Guatemala: comportamiento del valor de las importaciones (CIF), exportaciones (FOB) y remesas familiares en millones de US\$ (2000-2022)



4. Conclusión

La presencia de un déficit fiscal implica creación de dinero por parte del Estado. La decisión de cómo financiar un déficit fiscal representa en realidad determinar la forma en la que el Estado dará acceso a ese dinero «que ha creado» a los agentes económicos no estatales. Para una nación en vías de desarrollo cuyo gobierno emite y administra su propia moneda es más ventajoso contratar deuda pública

denominada en su propia moneda para financiar el déficit que contratar deuda en moneda extranjera. Esto se debe a que la contratación de la primera en realidad representa creación de dinero mientras que a través de la segunda se está endeudando al país, con el agravante de que este tipo de deuda puede llegar a desestabilizar la economía de la nación si se presentan ciertas condiciones.

Pero, por la coyuntura macroeconómica actual de Guatemala, esa decisión no

puede tomarse tan fácilmente. Para que esa creación de dinero por parte del Estado que implica la deuda interna no tenga efectos negativos en la economía debe crearse el escenario macroeconómico adecuado. La creación de ese escenario fortalecería la macroeconomía de nuestro país. Para una nación en vías de desarrollo que ha desarrollado un plan de

industrialización será inevitable contraer deuda en moneda extranjera pues ese proceso de industrialización requerirá la importación de ciertos productos y de bienes de capital. Sin embargo, siempre se deben considerar las posibles consecuencias de apoyarse demasiado en ese tipo de deuda para financiar el déficit.

Referencias

- Bolaños, R.M. (27 de septiembre de 2023). Bancos multilaterales ven necesario ampliar inversión en infraestructura en Guatemala. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/bancos-multilaterales-ven-necesario-ampliar-inversion-en-infraestructura-en-guatemala/>
- Calderón-Monroy, C.E. (2023). *Impacto de una política fiscal expansiva en el crecimiento económico: determinación de multiplicadores fiscales de gasto en Guatemala 1995-2019*. [Tesis de doctorado aún no publicada]. Universidad de San Carlos de Guatemala
- Debrun, Ostry, Willems y Wyplosz (2020). Public Debt Sustainability. En Abbas, A., Pienkowski,
- A. y Rogoff, K. (Eds.), *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners* (pp.151-191). Oxford University Press.
- Dutt, D. (2017). Does greater public ownership in the financial system promote superior performance? A Survey of the Literature. Working paper # 446. Political Economy Research Institute. University of Massachusetts, Amherst.

Garry, S., & Rivas Valdivia, J. C. (2017). An analysis of the contribution of public expenditure to economic growth and fiscal multipliers in Mexico, Central America and the Dominican Republic, 1990-2015. ECLAC, United Nations. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/items/5dbd4ec2-7263-4321-82bd-a1c6e8537103>

Godley, W. y Lavoie, M. (2007). *Monetary Economics: An integrated approach to credit, money, income, production and wealth*. Palgrave Macmillan, New York, USA.

Lavoie, M. (2022). *Post Keynesian Economics. New Foundations*. Second Edition. Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, USA.

Marglin, S. (2021). *Raising Keynes. A Twenty-First Century General Theory*. Harvard University Press. Cambridge, MA, USA.

Martin, B. (2008). Fiscal policy in a stock-flow consistent model: a comment., *Journal of Post Keynesian Economics*, 30(4), pp. 649-668

Ministerio de Finanzas Públicas (2022). Tesorería Nacional: Manual de Organización y Funciones. Recuperado de https://www.minfin.gob.gt/images/laip_mfp/docs/item6b_tn.pdf

Ministerio de Finanzas Públicas (2023). Reporte de Operaciones de Crédito Público. Departamento de Registro de Deuda Pública. Mayo de 2023.



www.infobae.com

Desafíos de la docencia para la inclusión educativa de niñas y niños con discapacidad del nivel primario

Recibido: 18/09/2023
Aceptado: 21/09/2023
Publicado: 02/10/2023

Margory Elliané Chinchilla Carrillo

Trabajadora Social con Énfasis en Gerencia del Desarrollo por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Estudiante de la Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos para el Desarrollo Social del Departamento de Estudios de Postgrado de la Escuela De Trabajo Social de la Universidad San Carlos de Guatemala.

Correo: margory3101992@hotmail.com

Resumen

La investigación se centró en identificar los retos que enfrentan los profesionales para la inclusión educativa de los infantes con discapacidad del nivel primario en escuelas públicas del municipio de Jutiapa. Se realizó una investigación cualitativa descriptiva, tomando como sujetos de investigación a maestros de escuelas públicas de nivel primario, los cuales fueron seleccionados a través de un muestreo intencional. Se llevaron a cabo grupos de discusión dirigidos al personal docente de dos escuelas públicas, así como entrevistas semiestructuradas aplicadas a la Coordinadora del programa de educación especial y a un maestro con discapacidad auditiva. Como resultado se evidencia que el colectivo docente experimenta dificultades en el proceso de enseñanza de estudiantes con discapacidad, pues ellos no cuentan con capacitaciones, ni con herramientas pedagógicas para trabajar en el aula, pero sí se identifica su voluntad y entrega para favorecer el aprendizaje de los estudiantes. Por último, se proponen algunas ideas sobre los desafíos de la docencia frente a la inclusión educativa y a tal efecto, desarrolla la importancia de la instrucción académica dirigida a la diversidad de alumnos, por lo que la integración debe ser entendida desde un conjunto de percepciones, creencias, sentimientos a favor o en contra y formas de reaccionar ante la postura de enseñanza que centra su esfuerzo en el logro de los aprendizajes de todos los estudiantes.

Palabras clave

Rol del maestro en la inclusión de niños con discapacidad, educación inclusiva, docentes, discapacidad, desafíos.

Abstract

The research focused on identifying the challenges faced by professionals for the educational inclusion of children with disabilities at the primary level in public schools in the municipality of Jutiapa. A qualitative descriptive research was carried out, taking as research subjects teachers from public primary schools, who were selected through purposive sampling. Focus groups were conducted with teachers from two public schools, as well as semi-structured interviews with the Special Education Program Coordinator and a teacher with hearing impairment. As a result, it is evident that teachers experience difficulties in the teaching process of students with disabilities, since they do not have training or pedagogical tools to work in the classroom, but their willingness and dedication to favor student learning is identified. Finally, some ideas are proposed on the challenges of teaching in the face of educational inclusion and to this end, it develops the importance of academic instruction aimed at the diversity of students, so that integration must be understood from a set of perceptions, beliefs, feelings for or against and ways of reacting to the teaching posture that focuses its effort on the achievement of learning for all students.

Keywords

Role of the teacher in the inclusion of children with disabilities, inclusive education, teachers, disability, challenges.

Introducción

En la actualidad la sociedad se caracteriza por la diversidad de culturas, contextos e individuos que se mezclan sobre un entorno social, que hacen que las personas compartan una serie de características que las asemejen y otras que las hacen únicas. Hacer que todas estas converjan sobre un mismo espacio y no sean un elemento distintivo que genere exclusión, comprende un desafío a los que se enfrenta la educación.

La enseñanza inclusiva es un proceso actual, que busca generar cambios sociales, dirigidos hacia una cultura enfocada en la solidaridad y tolerancia hacia el cambio e innovación, por lo que en este asunto es necesario atender la diversidad de condiciones en que las y los alumnos acceden al sistema educativo regular.

La investigación “Desafíos de la Docencia para la Inclusión Educativa de Niños y Niñas con Discapacidad del Nivel Primario. Un estudio de las Escuelas Públicas del Área Urbana del Municipio de Jutiapa”, contiene elementos que permiten

caracterizar y contextualizar diferentes componentes, que influyen en el tema de investigación.

El proceso investigativo se basó en identificar los desafíos que enfrentan los docentes para la inclusión educativa de los niños con discapacidad. Otros puntos importantes del estudio son describir qué aspectos influyen en el desempeño eficaz del docente para la inclusión educativa, así como asemejar la disponibilidad y funcionalidad de recursos docentes.

Antecedentes

En Guatemala la población con discapacidad de cuatro años y más, según los datos del Censo (2018), se mantiene en poco más del 10 %. Se midió a partir de si presenta alguna dificultad para realizar sus actividades diarias, se clasificó en seis limitaciones: Ver, caminar, oír, recordar o concentrarse, cuidado personal y comunicarse. Ese dato reafirma lo planteado en la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS, 2016), en ese año se estimó la prevalencia de la

discapacidad en población igual o mayor a 5 años, se obtuvo una prevalencia del 10.2 % de discapacidad. En el ámbito educativo, el Censo 2018 reveló un elevado nivel de analfabetismo que se ubicó en 81.5 %, por encima del 71.2 % que se había registrado en el 2002.

Según la ENDIS (2016), existe una desventaja en la asistencia escolar para las niñas con discapacidad significativamente menor (69 %) en comparación a niñas sin discapacidad (84 %). En comunidades rurales los niños con discapacidad tienen menos probabilidades de asistir a la escuela (61 %) en comparación con niños sin discapacidad (82 %).

Guatemala presenta una brecha importante en el nivel de educación entre la población con discapacidad y el resto de la población. El 37 % de la población con discapacidad no posee ningún nivel educativo frente a un 20 % de la población sin discapacidad. Solo en primaria hay un leve incremento de la población con discapacidad (44 %) respecto a la población sin discapacidad (42 %). A nivel de secundaria la brecha es evidente de un 33 % para la población en general a solo un 17 % para población con discapacidad. El acceso a la educación superior es preocupante en ambos grupos

de 5 % y 2 % siendo este último para la población con discapacidad. (ENDIS, 2016).

Partiendo de la evidencia estadística se resaltan las brechas importantes en el acceso educativo para la población con discapacidad, lo que significa generar condiciones mínimas necesarias para la atención a las personas con discapacidad. Por lo que en ese sentido es necesario analizar los desafíos y barreras que enfrenta el colectivo docente para que los alumnos puedan acceder a educación y logren una plena participación en la escuela.

Asimismo, se debe hacer conciencia de que cada uno de los casos se debe abordar de forma equitativa, debido que no existe una forma homogénea que funcione de manera universal. Es decir, las estrategias que funcionan con un individuo no necesariamente funcionarán con otro, aun así, ambos tengan el mismo diagnóstico. Esto implica que los profesionales en el campo de la educación inclusiva deben desarrollar distintas competencias como la flexibilidad del pensamiento, la creatividad y la resolución de problemas. Del mismo modo, los docentes deben estar en constante formación.

Metodología utilizada

La investigación se trabajó desde un enfoque teórico epistemológico post estructuralista que rescata algunos puntos esenciales del enfoque de derechos y de la teoría de la interseccionalidad, pero especialmente la propuesta para el abordaje social de la discapacidad. En ese sentido, la propuesta de investigación es esencialmente cualitativa, sin adscribirse a alguno de los métodos tradicionales. Es decir, es cualitativa en cuanto a que descansa de manera instrumental, en la manera de recolectar, sistematizar y construir información desde la perspectiva cualitativa.

El estudio se planteó como cualitativo para poder construir y contar con información a partir de reflexiones, experiencias, entrevistas, grupos de discusión y diversas fuentes que permitieron obtener información para conocer la situación relacionada a los desafíos que enfrentan las y los docentes, para la inclusión educativa de los niños con discapacidad del nivel primario en escuelas oficiales urbanas mixtas del área urbana de Jutiapa.

Hallazgos

Desafíos de la educación inclusiva

1. Capacitación docente

El enfoque de la educación inclusiva provoca un quiebre en las prácticas de enseñanza tradicional y demanda una redefinición de la labor de la educación y la tarea docente. Por lo que el nuevo escenario educativo diverso y tendiente a lo inclusivo enfrenta al docente a una serie de situaciones inesperadas y desconocidas, y para las cuales suele no contar con las herramientas necesarias que le permitan responder eficazmente.

Algunos autores consideran que, la falta de formación (o de mayor formación) ha sido considerada uno de los factores principales que pueden propiciar actitudes negativas del profesorado ante la diversidad y su inclusión, en tanto provoca sensación de desorientación, vulnerabilidad, incapacidad, y desinterés. (Citados en Rodríguez & Díaz , 2016, p. 40)

Dentro de los grupos de discusión efectuados en escuelas públicas de educación primaria, los maestros expresaron que, en lo que respecta al tema de inclusión educativa, vinculado con el aspecto de capacitación, poseen insuficientes conocimientos para brindar atención a niñas y niños con discapacidad dentro de las aulas regulares, constatando así que el colectivo docente reconoce que les hace falta conocimientos, herramientas y manejo del tema para poder atender desde su área a personas con discapacidad.

En cuanto a las necesidades expuestas por los docentes en el tema de inclusión educativa indican que existen barreras que obstaculizan el desarrollo de una educación inclusiva como la falta de capacitación docente, ausencia de conocimientos, indisponibilidad de recursos, y poca preparación para la atención de niñas y niños con discapacidad.

La falta de capacitación docente es una limitante que existe en los centros educativos para brindar una atención adecuada a la comunidad de niños que presentan alguna discapacidad. En ese mismo sentido, los docentes especifican que desconocen de metodologías y

didácticas dirigidas al alumnado con discapacidad auditiva, siendo esta la discapacidad que prevalece en los establecimientos estudiados.

Ante la falta de capacitación, el colectivo docente enfrenta el desafío referente a la concepción de la diversidad, acompañado del sentir de poseer insuficientes conocimientos para atender al alumnado con discapacidad en ese referente Paz Maldonado (2018) afirma:

Comprender la concepción de la diversidad desde una perspectiva donde las diferencias de los estudiantes posibiliten la construcción de un entorno educativo inclusivo es un desafío para los docentes. Por esta razón, el profesorado debe analizar este paradigma según los elementos socioculturales del estudiantado que participa en la enseñanza para evitar todo tipo de discriminación en su accionar pedagógico. (pp. 26-27).

Así también los profesionales indicaron no estar especializados en distintas áreas pedagógicas, para atender a

alumnos con diferentes discapacidades dentro del aula regular. Se refleja que el componente de escasa capacitación genera sentimientos de preocupación por lo que este elemento puede asociarse al relacionarse por primera vez con una persona con discapacidad, y no sentirse calificado para atender al alumnado con discapacidad.

Cabe resaltar que este elemento se manifiesta de forma recurrente en el quehacer profesional del docente, evidenciando el desconocimiento que tiene el personal docente acerca de las competencias necesarias para brindar formación pedagógica a las personas con discapacidad y, por ende, la necesidad inminente de recibirla.

2. Recursos y herramientas educativas

Los recursos se entienden como los medios a través de los cuales se intenta dar respuestas educativas de calidad al alumnado con discapacidad. Dentro de estos elementos se puede distinguir:

los recursos humanos y los recursos materiales.

Los recursos materiales y el tiempo continúan siendo percibidos por los docentes como una dificultad para el desarrollo de prácticas inclusivas, por lo que en esta línea argumentan que: la disponibilidad de recursos es una limitación para desempeñar un rol efectivo y funcional dentro de la educación inclusiva (Granada et al., 2013, p.9).

En los grupos de discusión se exteriorizaron percepciones sobre el claustro docente, revelando que los profesionales que laboran en el sistema regular de educación carecen de herramientas adecuadas para efectuar acciones en la inclusión del alumno con discapacidad.

Los docentes indicaron que: poseen poca disponibilidad de herramientas y recursos para brindar atención adecuada al alumnado que padece alguna discapacidad. Revelando que el ente rector, el Ministerio de Educación, provee material limitado.

Se reconoce que el sistema educativo debe fortalecerse de forma clave para que las escuelas cuenten con estrategias

para el abordaje de la discapacidad. Reconociendo la labor cotidiana del docente, que ante estas demandas responden con compromiso y dedicación para crear en sus aulas espacios donde todos los estudiantes sean aceptados, aprendan y se desarrollen plenamente.

En el mismo sentido, se identifica que las mayores dificultades que el profesorado del aula ordinaria encuentra para afrontar el reto de la inclusión, se relacionan con la falta de preparación para llevar a cabo su trabajo. Por su parte, Palomar & Flecha (2010) «destaca la falta de formación inicial del profesorado, capaz de prepararlo para aceptar la diferencia como un reto positivo» (p.5).

3 actitudes docentes

La actitud del profesor es fundamental en el proceso de inclusión educativa, entendiendo por actitud un conjunto de percepciones, creencias, sentimientos a favor o en contra, y formas de reaccionar, ante la postura educativa que centra su esfuerzo en el logro de los aprendizajes de todos los estudiantes.

Bravo (2013) define la actitud como la disposición o predisposición aprendida de una persona, para actuar de determinada manera ante un fenómeno, persona o situación y que se manifiesta de algún modo organizado mediante la experiencia y que influye u orienta la conducta con respecto a objetos o situaciones.

En relación con las actitudes docentes, algunos autores hacen mención a que los esquemas de organización burocráticos orientados a una enseñanza homogénea para alumnos considerados homogéneos resultan de limitada efectividad. Además, este autor sostiene que no solo se requiere actuar sobre la práctica, sino mediante cambios e innovaciones organizacionales en los distintos sistemas educativos y en las políticas educativas. (Bermúdez et al., 2020, p.17).

El proceso de inclusión educativa requiere convergencia entre muchos elementos, dentro de este punto se resalta que la actitud del docente es relevante en la búsqueda de la inclusión escolar, esta puede facilitar la implementación o puede constituirse en una barrera para el aprendizaje y la participación del alumnado con discapacidad.

Algunos de los componentes centrales que impactan en las actitudes que los profesores manifiestan hacia la inclusión educativa de niños con discapacidad, se vinculan a la experiencia de los docentes, el tiempo, recursos de apoyo, formación docente y capacitación. Cada uno de estos elementos afecta en las actitudes que los docentes pueden mostrar, limitando o facilitando sus intentos de generar prácticas inclusivas.

Por lo que, entre más factores afecten negativamente las prácticas pedagógicas de un profesor en su intervención docente, será menor la probabilidad que el maestro manifieste una actitud positiva hacia la inclusión estudiantil. Determinando así que los maestros son personas clave en la implementación de una educación inclusiva.

Acerca de las actitudes de los docentes en el tema de la educación inclusiva Navarrete Antola & Angenscheidt Bidegain (2017), exponen que las actitudes son un conjunto de percepciones, creencias, sentimientos a favor o en contra, en las formas de actuar ante el hecho educativo del docente centrando esfuerzos en el logro de los aprendizajes; también se determina que las actitudes dependen

del cargo como docente, la formación académica, el contacto con personas con discapacidad, la etapa educativa y los años de experiencia profesional, que se convierten en una suma importante para la educación inclusiva y generación de prácticas inclusivas (p.20).

Otro factor que converge dentro de la educación inclusiva en las escuelas seleccionadas es la creencia de que la responsabilidad de formar a los estudiantes con discapacidad recae en un maestro que esté certificado o especializado en atender a alumnos con discapacidad auditiva, intelectual, física, múltiple. Es decir, siguen sujetos a la idea del rol tradicional del maestro, el cual se enfoca en transmitir información, por lo que están aferrados a un modelo en el que docente solo entrega información y el alumno solo asimila lo entregado.

Esto indica que los profesionales no están preparados para el trabajo con alumnos con discapacidad, porque se han acostumbrado a convivir y trabajar con alumno regulares, de lo que se infiere que estos docentes muestren actitudes de poca aceptación y que estén cayendo en efectuar prácticas poco inclusivas. Es decir, los docentes

debieran comprender la importancia de la adaptación de temas, competencias y métodos de evaluación para responder a las condiciones particulares de estos estudiantes con el fin de promover y desarrollar su potencial en el proceso de enseñanza aprendizaje.

Básicamente se observa que las concepciones de los docentes que internan su sistema de creencias y emociones, para atender al estudiante con discapacidad se basa en los pensamientos sobre que el rendimiento académico del alumno serán fruto de sus conocimientos pedagógicos informales. por lo que se deduce que en este proceso la positividad es una pieza clave que deben poseer los maestros; así también, es necesario que cuestionen sus creencias y prejuicios.

La formación inicial, los conocimientos en el área de atención a las necesidades educativas especiales y el reconocimiento de las barreras para el aprendizaje; así como los recursos y apoyos con que cuenten en su institución determinarán la actitud que los profesores puedan tener hacia la educación inclusiva (Gökdere, 2012, pp. 4-10)

De manera puntual, el hecho de que en muchas ocasiones los docentes no se consideren capacitados o aptos para atender a niños o niñas con discapacidad, los lleva a proponer que los estudiantes que no se ajusten a su concepción de "estudiante regular" sean trasladados a los servicios de educación especial en procesos segregados (Vega & Godoy, 2009, p. 14), de ahí que su auto concepto pueda identificarse como una determinante de su actitud hacia la educación inclusiva.

Consideraciones finales de la investigación

La inclusión educativa se asocia a la búsqueda constante de mejores maneras de responder a la diversidad de alumnos dentro de una escuela regular, tratándose así de convivir con las diferencias de cada persona y al mismo tiempo analizar cómo se puede aprovechar la convivencia con la diversidad. En ese sentido, el alumnado con discapacidad se puede considerar de una manera positiva y como estímulo para fomentar aprendizajes en la comunidad

docente y educativa.

Los resultados ponen de manifiesto que la experiencia que tenga el docente en enseñar a alumnos con discapacidad dentro del aula regular es un factor que influye positivamente. Como se puede notar en los hallazgos, los profesionales han convivido con estudiantes que presenta discapacidad, mostrando tolerancia en lo que respecta al tema, sin embargo, desconocen de aspectos pedagógicos en cuanto al mejoramiento del proceso enseñanza aprendizaje para el rendimiento del alumno.

Quedó evidenciado que el componente de capacitación tiene una implicación significativa para los docentes que deben trabajar con niños y niñas con discapacidad y que, en este colectivo subyacen sentimientos y percepciones de fracaso e impotencia, asociadas a la escasa capacitación. Esto repercute en la búsqueda de la promoción e implementación de la educación inclusiva dentro del sistema regular de educación, debido a que predispone negativamente a la comunidad de educadores al atender a alumnos con discapacidad, por lo que la cualificación docente es un precedente negativo que representa una barrera en

el tema de la inclusión educativa.

Se identificó que los docentes asumen una actitud positiva hacia la inclusión de niños con discapacidad dentro del aula regular, y consideran que la experiencia de convivir con alumnos que presentan discapacidad es un aspecto clave para generar espacios de influencia positiva, en los cuales se busque promover una cultura de inclusión y prácticas que propicien espacios de desarrollo para los niños que se integran a una escuela regular y así minimizar barreras que dificultan una participación plena de niñas y niños con discapacidad. Esto indica que en la comunidad docente existe apertura en relación con el tema, lo cual podría coadyuvar a enriquecer futuras propuestas de intervención.

Las actitudes hacia la inclusión educativa de niños con discapacidad están relacionadas con el nivel de conocimientos que poseen los docentes, tal como ya se dijo en párrafos anteriores, asimismo, esta condición también causa tensión para atender futuros casos. Por lo tanto, no basta con la actitud positiva sino es necesaria la capacitación por parte de las autoridades educativas a los docentes en servicio. Ello permitirá

que los mismos docentes promuevan acciones relacionadas a la inclusión de niños y niñas con discapacidad en el nivel primario.

Referencias

Bravo, L. (2013). *Percepciones y opiniones*

hacia la educación inclusiva del profesorado y de los equipos directivos de los centros educativos de la dirección regional de Cartago en Costa Rica. [Tesis de doctorado, Universidad de Costa Rica]. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/31675>

Díez-Palomar, j., & Flecha , R. (2010). Comunidades de Aprendizaje: un proyecto de transformación social y educativa. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 24(1), 19-30. <https://www.redalyc.org/pdf/274/27419180002.pdf>

Echeita, G. & Sandoval, M. (2020). Educación Inclusiva o Educación sin exclusiones. *Revista de Educación*, 327, 31-48. <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/66888/008200330015.pdf?sequence=1>

ENDIS. (2016). *Informe de la II Encuesta Nacional de Discapacidad en Guatemala.*

Fernández Batanero , J. (2013). Competencias docentes y educación inclusiva. *Revista electrónica de investigación educativa*. 15(2), 82-99. <https://www.redalyc.org/pdf/155/15528263006.pdf>

Gavia, P. (2013). Creencias de los profesores sobre los problemas de conducta en alumnos con discapacidad intelectual. *Ra Ximhai* 9 (4), 245-258. <https://www.redalyc.org/pdf/461/46129004023.pdf>

Navarrete, I. & Angenscheidt, L. (2017). Actitudes de los docentes acerca de la educación inclusiva. *Ciencia Psicológicas* 11(2), 233 – 243. <https://doi.org/10.22235/cp.v11i2.1500>

Navarro, D. (2016). La percepción del profesorado sobre la inclusión del alumnado con discapacidad. *Revista Internacional de Apoyo a la Inclusión, Logopedia, Sociedad y Multiculturalidad*. 2(4), 35-52. <https://www.redalyc.org/>

journal/5746/574660900003/html/

Navarro, M. & Espino Bravo, M. (2012). Inclusión educativa ¿es posible? *Edetania - estudios y propuestas socioeducativas*. (41), 71-81. <https://revistas.ucv.es/edetania/index.php/Edetania/article/view/266/228>

Paz Maldonado, E. (2018). Competencias del profesorado universitario para la atención a la diversidad en la educación. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 12(2), 115-131. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-73782018000200115>



<https://www.radionacional.com.pe/>

Impacto por la pandemia COVID-19 en el sistema educativo primario del sector público

Recibido: 18/09/2023
Aceptado: 21/09/2023
Publicado: 02/10/2023

Diana Carolina Espino Palma

Licenciada en Trabajo Social con Énfasis en Gerencia del Desarrollo y maestra en Formulación y Evaluación de Proyectos para el Desarrollo Social por la Universidad San Carlos de Guatemala. Docente en Colegio Profesional Integral CPI.

Correo: dianaespino985@gmail.com

Resumen

En el presente artículo se da a conocer el estudio realizado para conocer el impacto por la pandemia COVID-19 en el sistema educativo primario del sector público en el departamento de Jutiapa, Guatemala. La investigación surge debido a las grandes consecuencias en el sector educativo generadas por la pandemia del coronavirus, que provocó la suspensión de clases presenciales e impactó la generación de aprendizajes, el desarrollo de habilidades y el alcance de competencias que se miden a través de los indicadores de conocimiento que cada estudiante debe alcanzar de acuerdo con el grado que cursa. Se identifican cuáles han sido hasta ahora los principales aspectos que por el COVID-19 limitaron el acceso a una educación de calidad en la escuela primaria en el sector público. Como principales resultados de carácter cualitativo, la crisis sanitaria y sus efectos en la educación, resalta el desafío tecnológico como la gran brecha tanto para estudiantes como para maestros en escuelas del sector público, para la continuidad de procesos formativos. De forma relacionada, también destaca la deficiente preparación o capacitación docente para el desarrollo de metodologías tecnológicas para la educación a distancia. Además, de forma preocupante la pérdida de habilidades básicas en los estudiantes, un desarrollo integral y el incremento de deserción escolar como consecuencia de la desigualdad socioeconómica que afectan considerablemente a familias de escasos recursos, impactos que de forma determinante deteriorarán de gran manera los resultados educativos.

Palabras clave

Pandemia COVID-19, desafíos educativos, educación pública, efectos educativos.

Abstract

This article presents the study carried out to know the impact of the COVID-19 pandemic on the primary education system of the public sector in the department of Jutiapa, Guatemala. The research arises due to the great consequences in the education sector generated by the coronavirus pandemic, which caused the suspension of face-to-face classes and impacted the generation of learning, the development of skills and the scope of competencies that are measured through the knowledge indicators that each student must achieve according to the grade they are studying. It identifies what have been the main aspects that have limited access to quality primary school education in the public sector due to COVID-19. The main qualitative results, the health crisis and its effects on education, highlight the technological challenge as the great gap for both students and teachers in public sector schools, for the continuity of training processes. In a related way, it also highlights the deficient preparation or training of teachers for the development of technological methodologies for distance education. In addition, the loss of basic skills in students, comprehensive development and the increase in school dropouts as a result of socioeconomic inequality that considerably affect low-income families are worrying, impacts that will greatly deteriorate educational results.

Keywords

Pandemic COVID-19, educational challenges, public education, educational effects.

Introducción

La pandemia del COVID-19 representó una de las mayores amenazas para los procesos educativos, no solo en Guatemala sino alrededor del mundo; esto debido al cierre de escuelas como medida para mitigar la propagación del virus. El sector educativo sufrió impactos significativos que debió contrarrestar y secuelas inevitables por sobrellevar a corto, mediano y largo plazo.

La suspensión prolongada de clases presenciales tendrá sin duda repercusiones negativas principalmente sobre los conocimientos obtenidos y la promoción de estudiantes, agregado a ello, la carencia de metodologías efectivas para continuar con procesos de educación a distancia de acuerdo con las particularidades de cada estudiante, ampliará mucho más la brecha de acceso a educación.

Además, se ha percibido una mayor disparidad en cuanto al acceso a aprendizajes de muchos niños y niñas en edad escolar. Los estudiantes no son los únicos afectados, sino centros educativos completos, directivos y docentes.

Con el propósito de conocer la realidad educativa del departamento de Jutiapa se realizó un estudio centrado en los procesos del sector educativo público del nivel primario. Proceso investigativo que permitió identificar los principales efectos y nuevos desafíos que se añaden como situaciones determinantes para garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad.

Antecedentes

La educación pública en Guatemala ha sido uno de los mayores problemas con gran repercusión para el desarrollo social. Durante la pandemia se enfrentó a una mayor irregularidad en las actividades educativas de los estudiantes a nivel mundial y de igual forma en Guatemala debido al confinamiento. Por ello, existen desafíos que deberán tomarse a futuro y secuelas inevitables que deberán sobrellevarse.

La pandemia obligó al cierre de los centros educativos. Según la Organización de las

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el 90 % de los países del mundo cerraron sus escuelas, en un esfuerzo por detener el avance de esta enfermedad.

En la realidad de Guatemala se han podido percibir desigualdades y bajos niveles educativos y pocos conocimientos fundamentales para la vida a causa del COVID-19, condiciones que ciertamente agravarán el retorno a clases y se amplían las grandes iniquidades de acceso a la educación, retos como el insuficiente recurso presupuestario, la falta de una infraestructura adecuada en las escuelas públicas del país, los diferentes indicadores de deserción escolar, la insuficiente incorporación tecnológica, los deficientes procesos de selección docente, etc.

La calidad de la educación ciertamente se relaciona con diversidad de variables, según las últimas pruebas nacionales realizadas por el Ministerio de Educación (Mineduc) en el nivel primario, el desempeño satisfactorio y excelente en lectura y matemática ha empeorado y es bajo. Los resultados muestran que el nivel de lectura está en un 40 % y en matemáticas un 45 % en alumnos de sexto grado. El sistema educativo en

Guatemala sufre de muchas falencias, agregado a ello, solamente seis de cada diez niños en edad escolar asisten a la escuela, por la crisis de la pandemia se perdió el vínculo educativo en su totalidad, principalmente en niñas y niños que viven en mayores niveles de pobreza.

Es importante resaltar las acciones implementadas por el Gobierno ante el estado de emergencia, los planes de prevención, respuesta y recuperación en educación en tiempos de coronavirus, ¿anomia o eficiencia y eficacia?

Metodología

Por la naturaleza de esta investigación se aplicó una estrategia de tipo cualitativa basada en un paradigma interpretativo de carácter hermenéutico para la justificación y reflexión de las diferentes perspectivas. Además, con un enfoque de tipo fenomenológico propiciando una interacción directa entre el investigador y los involucrados, centrado en las diferentes experiencias con respecto al fenómeno en estudio, basados en lo expuesto por

Flores Macias: «Las situaciones no pueden simplemente inferirse, la fenomenología busca la interpretación del sujeto a través de lo que percibe y reconoce validando el conocimiento subjetivo» (2018).

Para propiciar un espacio de experiencias, historias de vida, análisis y opiniones que merece la situación actual de la educación en el departamento de Jutiapa por las repercusiones de la pandemia COVID-19, se utilizó una guía de entrevista semiestructurada para un diálogo combinado con los sujetos de investigación. Los sujetos de estudio fueron seleccionados de forma intencionada, principalmente por su labor en el sistema educativo y su relación en dinámicas educativas, dentro de los cuales se consideraron: supervisores, pedagogos, directores, maestros y padres de familia incluyendo el área urbana y rural, esto para entender desde el sector público la dinámica educativa y las nuevas limitaciones que se añaden como efectos de calidad en la educación primaria.

Hallazgos

1. Educación de calidad

Recibir una educación de calidad representa la adquisición de conocimientos y competencias fundamentalmente necesarias para la vida. En Guatemala sigue siendo un desafío pues permanece el colapso en aspectos de calidad. Diferentes indicadores resaltan que la mayor parte de población estudiantil en el nivel primario no alcanzan las competencias básicas para ser formados integralmente.

Las y los profesionales entrevistados en relación con el tema de educación de calidad en Guatemala, expresan que debe ser una prioridad en el desarrollo de acciones concretas de gobierno a través del Ministerio de Educación para transformar la realidad actual que es de grandes carencias, lo cual ha impedido llevar a cabo procesos educativos eficientes. Además, consideran que para los gobiernos el tema de educación pública solo se queda en promesas pues no ha sido un asunto prioritario ya que

no se destinan los recursos económicos suficientes para que el sistema educativo se desarrolle a un mejor nivel para el alcance de las competencias deseadas para las niñas y los niños. Como afirma el Participante 1:

La educación en nuestro país se ha caracterizado por tener un nivel de escolaridad bajo, siempre enfrentado grandes desafíos, principalmente en criterios de calidad educativa. Es importante adentrarse a la necesidad de hacer cambios innovadores y tecnológicos renovando integralmente el actual modelo de gestión educativa, considerando principalmente el incremento de recursos asignados al sector educación y que puedan manejarse con eficiencia y eficacia para que nuestros niños tengan oportunidades de acceso, permanencia y logren las competencias necesarias de acuerdo con su nivel de aprendizaje. (comunicación personal, 2021)

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) considera cinco variables

importantes para comprender los procesos de calidad educativa: en primer lugar, se valora al estudiante su actitud y constancia al momento de aprender, el segundo enfoque es el contexto, donde se incluyen los recursos disponibles en educación y los diferentes factores socioculturales que influyen al educando; en tercer lugar, el recurso material y humano en la actividad pedagógica, además, el proceso de enseñanza y aprendizaje como tal y por último los resultados educativos que se esperan al finalizar cada período escolar. (Unesco, 2005)

La calidad de enseñanza va de la mano con contar con maestros capacitados, competentes en conocimiento y vocación para cumplir dinámicamente con el quehacer en el aula. Uno de los docentes entrevistados enfatiza que

Cada maestro debe esforzarse para que sus capacidades se vean reflejadas en los aprendizajes de los estudiantes según la necesidad de su entorno y, como lo menciona la política de calidad educativa, poder formar ciudadanos competentes que puedan responder a las necesidades de su contexto. Hablar de educación de calidad es hablar de

oportunidades de desarrollo, pero es importante resaltar que no solo es responsabilidad de nosotros los docentes sino un trabajo en conjunto con diferentes acciones y actores. (Participante 1, comunicación personal, 2021).

Los docentes que laboran en áreas rurales resaltan un punto en común en relación con los estudiantes y es que existen grandes condiciones de desigualdad en el espacio de aprendizaje, principalmente por la condición de pobreza y el contexto familiar en el que viven, convirtiéndose en grandes barreras para el aprendizaje que exigen acciones completamente específicas.

Asimismo, resaltan la problemática de infraestructura escolar como desafío principal que limita el acceso a una educación de calidad. Los argumentos también coinciden al decir que un buen lugar está asociado a mejores condiciones para el aprendizaje. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi) coordina propuestas de ejecución y normas técnicas para la infraestructura de centros educativos. Sin embargo, la construcción de nuevos edificios escolares no cumple con los requerimientos mínimos estipulados

por la ley, debido principalmente a descoordinación entre el Mineduc y el Micivi (Azurdia, 2011)

Los participantes consideran que la intervención a través de programas de apoyo es necesaria para poder incrementar la cobertura y, sobre todo, aspectos de calidad en la educación pública, que los procesos de mejoramiento en estructura, la asignación de docentes, acciones como la entrega de alimentos y útiles escolares sean de manera puntual y para todos. Las autoridades educativas del departamento, supervisores y coordinadores deben velar por el cumplimiento de acciones y entrega de insumos que beneficien principalmente a gran población estudiantil de bajos recursos y puedan ser trasladados oportunamente.

De acuerdo con la Unesco (2005), definir la calidad educativa no es una tarea fácil pues también debe considerarse el desarrollo cognitivo como objetivo explícito de todo sistema educativo y enfocarse en el área actitudinal, haciendo énfasis en la promoción de valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en el desarrollo de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando.

Sin lugar a duda, todo el proceso educativo gira en torno a los procesos de enseñanza y aprendizaje que persiguen desarrollar en los estudiantes el conocimiento necesario para la vida. Uno de los entrevistados para este estudio considera que es necesario promover

La actualización constante del Currículum Nacional Base (CNB) para el alcance de competencias en los estudiantes y puedan dar respuesta a las necesidades futuras. Dentro del aula es nuestro compromiso utilizar las estrategias y metodologías necesarias para alcanzar aprendizajes, valores y conductas, de acuerdo con los objetivos y que al momento de ser evaluados los resultados se acerquen a lo deseado (Participante 1, comunicación personal, 2021).

La calidad permanece como un desafío no solamente en el departamento de Jutiapa sino en toda Guatemala; durante la pandemia la situación se complicó aún más, principalmente en las áreas donde se sufre mayor pobreza. Los niños y las niñas no estaban en las aulas y carecían de un sistema de autoaprendizaje para

ser formados, por lo que se limitó el acceso al conocimiento y la permanencia en el sistema educativo. El panorama no fue alentador, se percibía una mayor disparidad en condiciones de equidad y los esfuerzos parecieron insuficientes, se frenaron los avances en cobertura e incluso se piensa de manera indiscutible en un retroceso educativo.

2. Impacto educativo por COVID-19

La pandemia COVID-19 afectó a grandes sectores sociales y el sistema educativo no es la excepción, esto debido a la suspensión de clases en los diferentes niveles educativos en todo el país, no importando niveles y jornadas. Para la educación, la crisis pandémica fue de gran impacto, pues no toda la población escolar cuenta con los recursos necesarios para acceder a una modalidad virtual como alternativa pedagógica para el aprendizaje.

El Ministerio de Educación presentó como una de las principales estrategias implementadas, el Plan Integral para la

prevención, respuesta y recuperación ante el coronavirus, para lograr la continuidad de los servicios mediante diferentes alternativas pedagógicas. Tal como lo señala el participante 2:

El mayor desafío fue dejar las clases presenciales, esta situación nos tomó por sorpresa, debíamos dar continuidad a la comunicación con el estudiante, hemos estado trabajando con materiales impresos en donde los padres de familia llegan a la escuela a recoger la guía y después de trabajada poder calificar. (Comunicación personal, 2021).

Otra de las estrategias mencionadas fue la divulgación de material educativo a través de los canales televisivos «Aprendo en casa» y programas radiales como «Franja educativa Mineduc» y «Aprendiendo a Vivir» que consideran no llegó a la gran mayoría de los estudiantes por falta de interés en algunos casos y en las áreas rurales por falta de televisión, servicio de cable y energía eléctrica.

Esto se relaciona con el tema de desigualdad escolar. La pandemia afectó significativamente a estudiantes del

sector público, debido a las disparidades de oportunidades de acceso a educación a distancia en comparación con el sector privado en el cual se observó la continuidad de clases de forma directa a través de la virtualidad haciendo uso de plataformas digitales, aunque también se considera que la educación no fue totalmente efectiva debido a las diferentes dificultades de conexión estable.

El limitado o nulo acceso a una conectividad de internet y equipo tecnológico evidencia grandes condiciones de desigualdad entre sectores educativos, además evidencia la necesidad del conocimiento y dominio tecnológico por parte del docente para hacer uso de diferentes plataformas digitales para la comunicación. En palabras de Jenkins (2020), jefe de educación de Unicef:

El acceso a la tecnología y a los materiales necesarios para seguir estudiando mientras las escuelas permanecen cerradas es notablemente desigual. Del mismo modo, los niños que no disponen de ayuda suficiente para estudiar en casa apenas tienen medios que faciliten su educación. Es fundamental proporcionar

una diversidad de herramientas educativas y ampliar el acceso a internet para cada escuela y para cada niño.

educación a distancia. Por lo tanto, es necesario el acompañamiento pedagógico y técnico para la retroalimentación constante a la formación docente adaptada a los actuales requerimientos en el área educativa.

3. Limitantes tecnológicas

Los entrevistados coinciden en que nadie estaba listo para desarrollar una nueva metodología de enseñanza fuera de la presencialidad y consideran que puede haber disposición, pero no capacidad tecnológica por parte de todos los educadores. Señalan que ningún maestro recibió capacitación, medios o equipo tecnológico para poder continuar con el vínculo de enseñanza, sino que, al contrario, algunos han tenido que contratar servicios de internet, buscar las aplicaciones más adecuadas y comprar dispositivos apropiados para comunicarse con los estudiantes.

Un docente no puede influir en la calidad educativa sin la adquisición de nuevas competencias tecnológicas y metodologías para el desarrollo de conocimientos de sus estudiantes en períodos atípicos de

Los maestros de escuelas públicas de educación primaria expresaron que no les fue fácil mantener el vínculo comunicativo con muchos de los estudiantes, resaltando tener que realizar video llamadas a través de la aplicación de WhatsApp, envío de videos, entre otros. En el caso específico de los maestros en el área rural expresaron que se sintieron mayormente limitados al utilizar el servicio de llamadas telefónicas y envío de mensajes de texto, porque gran parte de las familias tienen nulo o limitado acceso a servicio de internet. Además, muchos estudiantes percibieron el confinamiento como un período vacacional, otros fueron enviados a trabajar y muchos no respondían ni llamadas ni mensajes, permaneciendo desvinculados totalmente de la relación escolar.

La experiencia de educación en tiempos de confinamiento fue deficiente y considero que mis estudiantes no alcanzaron ni

siquiera un 50 % de los aprendizajes necesarios, muchos no tuvieron el apoyo y acompañamiento de sus padres, por otro lado, alumnos y docentes tuvimos necesidades emocionales que impactaron en los resultados. (Participante 3, comunicación personal, 2021)

Las limitantes tecnológicas representan una gran desventaja para los estudiantes y poder enfrentar las exigencias actuales en educación, de acuerdo con las opiniones de directivos de escuelas de educación primaria en el departamento de Jutiapa debe existir un modelo educativo con inversión tecnológica para poder enfrentar competencias de los contextos actuales y un acompañamiento docente para generar aprendizajes apropiados. En los próximos años seguirán los mismos desafíos ya que no se perciben cambios en la situación del país.

Aproximadamente, de un total de 45,391 establecimientos educativos que reportaron información, solo el 83 % tenía acceso a electricidad y 32 % tenía acceso a internet. Estas cifras variaban por sector, pues, aunque el 99 % de los establecimientos del sector privado tenían acceso a electricidad, en el sector oficial

y municipal la cifra era de menos del 75 %. En el caso de internet, un 88 % de los establecimientos del sector privado tenía acceso, mientras que en el sector público era solo el 7 % (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales [CIEN], 2021 y Participante 5, comunicación personal, 2021)

De acuerdo con el CIEN, lograr la transición desde un sistema educativo tradicional hacia uno que se sirva de herramientas tecnológicas modernas para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje, conlleva grandes retos, pero se hace necesario de cara a formar a los estudiantes para las competencias requeridas para la vida y el trabajo en el Siglo XXI.

Para hacer esta transición es necesario reducir la brecha digital en educación, la cual es definida como la diferencia en el acceso y en las capacidades de uso de las TIC de manera efectiva en el proceso de enseñanza-aprendizaje, estas diferencias en el acceso y capacidades surgen principalmente por la baja posibilidad de que los hogares puedan permitirse la adquisición de dispositivos

tecnológicos dada la situación económica de estos. (CIEN, 2021)

En la actualidad se vive en una era digital donde el modelo educativo debe aplicarse para generar habilidades para las nuevas oportunidades laborales que requerirán los nuevos tiempos. La tecnología es atractiva para los niños y niñas, debe ser utilizada como herramienta para potenciar los aprendizajes.

4. Nuevos desafíos educativos

Uno de los temas de gran preocupación y que se considera como un mayor desafío para la educación por la situación actual de pandemia es la baja en las competencias adquiridas que establece el Currículo Nacional Base en cada curso y grado escolar, pues estas aptitudes permiten ingresar a las niñas y niños preparados al siguiente grado superior.

De acuerdo con el informe COVID-19 de (Cepal-Unesco, 2020), se resalta la importancia de tomar una serie de decisiones y contar con recursos que desafían los sistemas escolares, los

centros educativos y los docentes. Tal es el caso de los ajustes y las priorizaciones curriculares y la contextualización necesaria para asegurar la pertinencia de los contenidos a la situación de emergencia que se vivió, a partir del consenso entre todos los actores relevantes. Es igualmente importante que en estos ajustes se priorizaran las competencias y los valores que se han revelado como prioritarios en la actual coyuntura.

A pesar del regreso a clases presenciales de forma escalonada en grupos y la selección e integración de contenidos más importantes, la población de maestros entrevistados resalta cierto pesimismo por la situación ya que consideran que el aprendizaje será menor y que hay muchas habilidades y destrezas que por el paso de la pandemia no se podrán recuperar. En el informe del Centro de Intercambio de Conocimiento e Innovación (KIX) se expresa que, a pesar de los numerosos esfuerzos por seguir impartiendo educación, los datos demuestran que la falta de instrucción presencial repercute negativamente en el aprendizaje, siendo las niñas, los alumnos con necesidades especiales y los de bajo nivel socioeconómico los más afectados.

Las consecuencias, de hecho, pueden ser duraderas. (Zacarías, 2022)

Por otro lado, se añade como nueva dificultad el tema de la vinculación entre escuela y padres de familia enfocado al interés y acompañamiento de sus hijos en procesos escolares a distancia.

Importante recordar la integración del triángulo escolar como marco de las actividades de aprendizaje, escuela, padres de familia y estudiantes. En un inicio vimos en su mayoría a padres preocupados y pendientes de que sus hijos cumplieran con las actividades complementarias debido a la situación de pandemia que estábamos viviendo, por supuesto, algunos otros desinteresados y desvinculados totalmente en donde la comunicación quedó asignada directamente con los propios niños o hermanos mayores. El proceso ha sido difícil para todos, la carga emocional, la preocupación del contagio, algunos lidiando con el desempleo, situaciones difíciles económica hablando, pobreza e inclusive muertes de familiares cercanos (Participante 5, 2021).

De hecho, el tema económico ha sido de los más perjudiciales y es que el proceso de desaceleración económica inició en marzo del 2020, con la implementación de las medidas de contención de la pandemia del COVID-19 anunciadas por el Gobierno de la República, y que fue evidenciado en el comportamiento del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE); a ello se sumó el distanciamiento social voluntario por parte de la población, afectando aquellas actividades económicas más intensivas en el contacto personal. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [Icefi], 2020)

El impacto económico afectó considerablemente a los padres de familia pues muchos a principio de la pandemia perdieron sus trabajos, si bien es cierto la educación pública es gratuita, siempre se necesitan de algunos recursos para el desarrollo de tareas escolares. Padres de familia comentan que tienen necesidad de trabajar fuera de casa y no pueden permanecer al tanto de las actividades escolares de los niños, algunas madres de familia que se quedan en casa, principalmente con estudiantes del área rural, mencionan que no pueden enseñar si ellas no tienen preparación porque no tuvieron la oportunidad de ir a la escuela.

En el departamento de Jutiapa el contexto educativo tiene un nivel favorable. Muchos niños y niñas tienen oportunidad de acceder a las escuelas y permanecer en ellas, pero definitivamente la situación económica será un factor que afecte significativamente, especialmente en las áreas rurales para culminar la escuela primaria con mayor dificultad. «En la dirección de mi escuela ya hemos percibido también la deserción escolar, muchos niños son enviados a la laguna a trabajar para que puedan aportar al sostenimiento del hogar» (Participante 5, comunicación personal, 2021). Se expresa el sentir que con el abandono escolar existe un desafío mayor para lograr el retorno al sistema educativo.

Además, se menciona la estrategia implementada por el Gobierno en la continuidad del programa de alimentación escolar de forma individual para que cada estudiante del sector público reciba en productos Q100.00, esto es coordinado con la Organización de Padres de Familia (OPF) y consideran ha evitado en gran parte el retiro escolar y que los niveles de deserción sean más altos.

De acuerdo con el Mineduc (2020) en la comparación de su anuario estadístico de

inscripción y estudiantes con matrícula finalizada del nivel primario, existió un retiro escolar de 33,185 alumnos y en el departamento de Jutiapa 879 en el ciclo escolar del año 2020.

Otro de los aspectos a resaltar es la necesidad de implementar nuevas estrategias para garantizar tiempo de calidad a través del aprovechamiento de servicios educativos, pues el tiempo efectivo que se destina en procesos de enseñanza brinda a cada estudiante oportunidades para forjar aprendizajes significativos. El Acuerdo Gubernativo No. 13-77 establece un mínimo de 180 días efectivos de clase, el proceso de pandemia convierte su cumplimiento en un proceso mayormente complejo por muchos factores, uno de los motivos de mayor preocupación expresado por los maestros es la infraestructura en mal estado ya que el regreso a clases requiere de una transformación debido a los riesgos sanitarios.

Las clases presenciales se consideraron de acuerdo con el semáforo epidemiológico, pero el departamento de Jutiapa permaneció en alerta roja lo que no permitió ni tan siquiera el desarrollo de un sistema híbrido y poder garantizar una

atención en higiene y distanciamiento social. Por otro lado, muchos maestros consideraron las percepciones de los padres de familia y resaltaron que gran parte de ellos, principalmente en el área urbana, defendieron una negativa a la presencialidad debido a que las escuelas no se encontraban en las mejores condiciones para cumplir con las medidas de prevención frente al coronavirus.

Consideraciones finales de la investigación

La pandemia COVID-19 implicó limitaciones importantes para la movilidad de las personas. Significó una alteración en las posibilidades de relacionamiento de las personas, obligando a la búsqueda de acciones que garanticen la prosecución de las dinámicas productivas y educativas.

Para la niñez y la adolescencia, la pandemia trajo consecuencias especialmente significativas, como la interrupción de las actividades educativas de quienes estaban escolarizados.

La pandemia, además, puso en relieve las debilidades institucionales en materias de salud y educación en Guatemala. En cuanto a salud, se pudo observar las consecuencias del rezago de décadas en atención en cuanto a la falta de modernización del sistema hospitalario, y en prevención, en cuanto a la escasa cobertura a nivel nacional, lo que se resume en un débil interés en inversión pública en salud.

Con respecto a la prevención, además, se pudo observar la debilidad institucional para alcanzar la universalización de la vacunación de la población infantil con esquema completo para la prevención del contagio del nuevo coronavirus.

En materia educativa, se pudo observar las debilidades también institucionales para garantizar cobertura. La escasa modernización del modelo educativo, además de carencias estructurales históricas, como el acceso a servicios de electricidad e internet, sumó una serie de problemas más a los que ya arrastra el sistema educativo guatemalteco. Solamente el 25% de los miembros de la comunidad educativa pudo solventar medianamente las problemáticas suscitadas a raíz de la pandemia.

Es importante considerar el fortalecimiento del modelo de Educación a Distancia, tradicionalmente orientado en Guatemala a los sectores no escolarizados de jóvenes y adultos, como una oportunidad para ampliar la cobertura para la niñez en edad escolar que presenta dificultades especialmente de distancia. En este sentido, la pandemia puede considerarse también como una oportunidad para considerar otras posibilidades de ampliación de cobertura. La Educación a Distancia tiene su base epistemológica en el constructivismo híbrido, que incorpora elementos conceptuales de Piaget y de Vygotsky, lo que magnifica sus

posibilidades de aplicación en condiciones como las que se produjeron en la pandemia y en sus momentos posteriores.

Desde este modelo, los estudiantes y docentes se involucraron en una dinámica de relacionamiento dialéctico, a manera de encuentros de saberes como lo ha propuesto Freire al hablar sobre pedagogía y autonomía. En ese sentido, la dimensión espacial disminuye su importancia pues es la dinámica de relacionamiento del individuo con su entorno la que resalta en la construcción del conocimiento.

Referencias

Azurdia, P. (2011). *Plan de desarrollo de infraestructura de las instituciones educativas*. Guatemala.

Cepal-Unesco. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Naciones Unidas.

CIEN. (2019). *El Sistema Educativo en Guatemala*. Guatemala.

----. (2021). *Una estrategia para el uso de la tecnología en la educación*. Guatemala.

Fabián, E., Zavala, M., & Castro, G. (2017). Principales desafíos de la educación en Guatemala. *Así es*, 51.

- Flores Macías, G. (2018). Metodología para la investigación cualitativa fenomenológica. *Revista Latinoamericana de Psicoterapia Existencial*. 17. https://fundacioncapac.org.ar/revista_alpe/index.php/RLPE/article/view/3/pdf
- Guterre, A. (04 de 08 de 2020). *El impacto del Covid-19 en la educación podría desperdiciar un gran potencial humano*. ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/08/1478302>
- Icefi. (2020). *La crisis del Covid-19, su impacto sobre la agenda ODS y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo*. https://mail.icefi.org/sites/default/files/icefi_-_guatemala_-_la_crisis_del_covid-19_y_su_impacto.pdf
- Jenkins, R. (5 de junio de 2020). La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje. *Unicef*. <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/la-falta-de-igualdad-en-el-acceso-la-educaci%C3%B3n-distancia-en-el-contexto-de-la>
- Mineduc. (12 de 10 de 2020). Anuario Estadístico de la educación de Guatemala, Años: 1992 al 2022.: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/home.html#>
- Pollero, R. (2020). Similitudes y diferencias entre las epidemias del pasado y la pandemia actual de covid-19 en Uruguay. *Claves. Revista de Historia y Turismo, una perspectiva rioplatense*. 6(10),1-7. <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/claves/article/view/581>
- Torres, P. (2017). Tecnología educativa y su papel en el logro de los fines de la educación. *Educere*,21(68), 31-40. <https://www.redalyc.org/pdf/356/35652744004.pdf>
- Unesco. (20 de febrero de 2005). Indicadores de calidad y aprendizaje. <https://learningportal.iiep.unesco.org/es/fichas-praticas/monitorear-el-aprendizaje/indicadores-de-calidad-y-aprendizaje>

Unicef. (05 de junio de 2020). La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje, según UNICEF. Obtenido de <https://www.unicef.org/guatemala/comunicados-prensa/la-falta-de-igualdad-en-el-acceso-la-educacion-a-distancia-en-el-contexto-de-la>

Villarreal, B., & España, O. (2015). *Educación y Sociedad en Guatemala*. Oscar de León Castillo.

Zacarías, I. (2022). *Recuperación de la educación después del covid-19: Cómo abordar la pérdida de aprendizaje en los países KIX LAC*. SUMMA-KIX LAC.



Revista Análisis de la Realidad Nacional
Manera de ver



Descargar

