

FORMATO DE INFORME FINAL, CARÁTULA

Programa Universitario Cultura, Pensamiento e Identidad de la Sociedad Guatemalteca
(nombre del programa universitario de investigación de la Digi)

Guatemala tras la pandemia de COVID-19.
Prioridades, sujetos y acciones para transformar el Estado, la sociedad y la economía.
nombre del proyecto de investigación

AP-14-2021

código del proyecto de investigación

Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas, Escuela de Historia.
unidad académica o centro no adscrito a unidad académica avaladora

Coordinador: Ricardo Sáenz de Tejada
Investigador: Gerardo Lemus
Auxiliares de Investigación:
María Alejandra Méndez Figueroa
Edgar Ruano Najarro

nombre del coordinador del proyecto y equipo de investigación contratado por Digi

Guatemala, 28 de febrero de 2022.

lugar y fecha de presentación del informe final dd/mm/año

Contraportada (reverso de la portada)

Autoridades

Dr. Hugo Pérez Noriega
Director General de Investigación

Ing. Agr. MARN Julio Rufino Salazar
Coordinador General de Programas

Lic. León Roberto Barrios
Coordinador Programa de Investigación

Autores

Nombre del coordinador(a) del proyecto: Ricardo Sáenz de Tejada

Nombre del investigador(a): Gerardo Lemus

Nombre del auxiliar de investigación I: Alejandra Méndez Figueroa

Nombre del auxiliar de investigación I: Edgar Ruano Najarro

Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación (Digi), 2021.
El contenido de este informe de investigación es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Esta investigación fue cofinanciada con recursos del Fondo de Investigación de la Digi de la Universidad de San Carlos de Guatemala a través de del código AP-14-2021 en el Programa Universitario de Investigación : Cultura, Pensamiento e Identidad de la Sociedad Guatemalteca.

Los autores son responsables del contenido, de las condiciones éticas y legales de la investigación desarrollada.



Universidad de San Carlos de Guatemala
Dirección General de Investigación



1 Índice general (incluir índice de tablas y figuras)

1	Índice general	3
2	Resumen y palabras claves	5
3	Introducción	6
4	Planteamiento del problema	9
5	Delimitación en tiempo y espacio	10
6	Marco teórico	11
7	Estado del arte	18
8	Objetivos	21
9	Hipótesis	21
10	Materiales y métodos	22
11	Resultados y discusión	23
	Resultados	24
	Capítulo I. Devenir histórico de la Economía y el Estado en Guatemala: desde la época colonial hasta el gran confinamiento.	25
	Capítulo II. Brecha digital: conectividad, acceso a TICs y exclusión digital en Guatemala. Desafíos para las Post-Pandemia.	63
	Capítulo III. Sociedad Civil en Guatemala	94
11.1	Conclusiones y discusión	140
12	Referencias	141
13	Estrategia de Difusión	150
14	Aporte a los ODS	150

Indice de Mapas

Mapa 1	Hogares con conexión de banda ancha fija en Guatemala
Mapa 2	Acceso a TICS en Guatemala

Indice de Gráficos

Gráfico 1	Indice Mensual de Actividad Económica de Guatemala	40
Gráfico 2	Producto Interno Bruto Guatemala	42
Gráfico 3	Porcentaje de hogares con servicio de internet	70
Gráfico 4	Porcentaje de Hogares que cuentan con computadora en Guatemala	76
Gráfico 5	Porcentaje de personas que han utilizado teléfono celular, computadora e internet en los últimos 3 meses.	78
Gráfico 6	Porcentaje de personas que han utilizado teléfono celular, computadora e internet en los últimos 3 meses. Considerando etnicidad.	80

Indice de Figuras

Figura 1	Desplazamientos de la globalización	93
Figura 2	Estrategias de la sociedad civil	120
Figura 3	Qué propone la sociedad civil	132

2 Resumen y palabras claves

La crisis generada por la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias obligan a realizar cambios de fondo en la organización del Estado, la economía, la política y la sociedad en Guatemala. Las transformaciones exigidas por la nueva realidad incluyen las reformas postergadas para solucionar los problemas que el país arrastra históricamente, en algunos casos desde el siglo XVI, así como las políticas y acciones para enfrentar el cambio climático. Además de estos problemas, la post pandemia impone nuevos desafíos que incluyen transformaciones en la economía, la política, la salud, la protección social y la educación entre otros. La investigación buscó contribuir a la construcción de una propuesta de reformas al Estado, la sociedad y la economía. En este proceso se considera indispensable la interacción y el trabajo con actores políticos, económicos y sociales para construir tanto las reformas necesarias como las rutas políticas y legales para alcanzarlas.

Guatemala – COVID-19 – Estado – Economía - Sociedad

Abstract and keyword

The crisis caused by the COVID-19 pandemic and its consequences force deep changes in the organization of the State, the economy, politics and society in Guatemala. The transformations required by the new reality include the postponed reforms to solve the problems that the country has dragged along historically, in some cases since the 16th century, as well as the policies and actions to face climate change.

In addition to these problems, the post-pandemic imposes new challenges that include transformations in the economy, politics, health, social protection, and education, among others. The research sought to contribute to the construction of a proposal for reforms to the State, society and the economy. In this process, interaction and work with political, economic and social actors are considered essential to build both the necessary reforms and the political and legal routes to achieve them.

Guatemala – COVID-19 – State – Economy - Society

3 Introducción

En 2021 Guatemala celebró los 200 años de declaración de Independencia y 25 años de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso fin a tres décadas de enfrentamiento armado interno. La conmemoración de estas fechas – cuya trascendencia es ciertamente objeto de debate académico y político – se dio en el marco de los efectos globales de la pandemia de COVID- 19, que se han expresado hasta el momento en el incremento de la pobreza y la extrema pobreza; la reducción del crecimiento económico; cambios permanentes en la forma en que se venía desarrollando la globalización; graves retrocesos educativos; la continuidad de la crisis política y, el reconocimiento de la necesidad de realizar cambios de fondo en la manera en la que la humanidad ha venido desarrollándose. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2020; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2020; Malacalza y Hirst, 2020)

Desde esta perspectiva, la crisis generada por la Pandemia de COVID-19 obliga a pensar en la realización de cambios de fondo en la organización del Estado, la economía, la política y la sociedad en Guatemala. Estas transformaciones incluyen un conjunto de reformas postergadas que buscan solucionar los problemas que la sociedad guatemalteca arrastra históricamente en algunos casos incluso desde el siglo XVI y que no se resolvieron con la democratización ni con los acuerdos de paz en el siglo XX. Esta agenda de reformas postergadas estaba, previo a la pandemia complejizada por las consecuencias del cambio climático que constituyen un problema global, al que en Guatemala se le ha dado una insuficiente respuesta.

A estos desafíos ya planteados, se suman las exigencias para pensar las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales necesarias para enfrentar la post pandemia de COVID-19. Estas respuestas requieren el desarrollo de un nuevo marco analítico para comprender la llamada nueva realidad y construir una sociedad más justa en términos socioeconómicos y más democrática en términos políticos. Se trata de un reto colectivo, que involucra al conjunto de la sociedad guatemalteca y al que la Universidad de San Carlos de Guatemala está llamada a aportar.

Esta no es la primera vez que el país cuenta con condiciones para realizar este tipo de transformaciones. En las últimas cuatro décadas el país ha pasado por lo menos por tres coyunturas críticas en las que se pudo haber realizado este tipo de cambios. Estas son, la democratización (1984-1986); el proceso de paz (1996-1999); y la crisis política del 2015. (Sáenz de Tejada, 2015; Vela, 2017; Torres-Rivas, 2015)

Las condiciones en las que se implantó la democracia en Guatemala, en medio del enfrentamiento armado interno y con la preponderancia del Ejército, impidieron una verdadera pluralidad, y posibilitaron a las elites empresariales bloquear las reformas económicas y sociales que hubiesen contribuido a reducir las desigualdades sociales. A esto se sumó, el inicio de las políticas de ajuste estructural, que redujeron y limitaron aún más las capacidades del Estado. (Sáenz de Tejada, 2015)

Con los acuerdos de paz, tras una década de negociaciones en las que participaron de manera indirecta actores de la sociedad civil, se elaboró una agenda de país que respondía a las necesidades de Guatemala de finales del siglo XX. Sin embargo, para su cumplimiento se confió en la buena voluntad de los gobiernos que lejos de cumplir con los acuerdos aceleraron e intensificaron las privatizaciones y el debilitamiento del Estado. (Velásquez, 2003) En el proceso de pacificación, los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad CIACS, mutaron para transformarse en Redes Político Económicas Ilícitas (RPEI) que anidaron en la mayoría de entidades públicas y capturaron y cooptaron al Estado. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2019)

A raíz la crisis política de 2015, se estableció una situación que permitía cambios de fondo para el país. Algunos actores sociales plantearon que era el momento de avanzar en un proyecto de “refundación del Estado”. (Mazariegos; 2018: 6) Sin embargo, los colectivos que emergieron de la crisis no pudieron articular una agenda común ni una estrategia compartida, de manera que los partidos políticos tradicionales y las Redes Político Económicas Ilícitas bloquearon los procesos de reforma y durante el gobierno de Jimmy Morales lograron retomar el control del aparato estatal. (Gutiérrez, 2016)

La crisis generada por la pandemia de COVID – 19 puede constituirse en una oportunidad para impulsar reformas económicas, políticas y sociales que contribuyan a construir una sociedad con justicia social y democracia. Desde la Universidad de San Carlos, el proyecto “Guatemala tras la pandemia de COVID-19. Prioridades, sujetos y acciones para transformar el Estado, la sociedad y la economía” buscó contribuir a la construcción de un nuevo marco analítico para comprender, interpretar y actuar sobre la nueva realidad post COVID-19.

El informe de investigación incluye, además de esta introducción incluye el planteamiento del problema; delimitación; marco teórico; estado del arte; objetivos; materiales y métodos y los resultados de la investigación. Los resultados se presentan en tres capítulos, el primero dedicado a analizar el devenir histórico de la economía y el Estado en Guatemala; el segundo centrado en la brecha digital y sus consecuencias para enfrentar los desafíos del presente y el futuro; y el tercero ofrece un análisis sobre la sociedad civil y sus propuestas.

4 Planteamiento del problema

Los efectos y consecuencias de la pandemia de COVID-19 tienen y tendrán un alcance global de corto, mediano y largo plazo. Los cambios que impondrá el período post pandemia, que algunos denominan como “nueva normalidad” incluyen transformaciones en todos los niveles de escala, abarcando desde las relaciones personales y laborales, hasta las relaciones internacionales pasando por la política y la economía. (Malacalza y Hirst,2020; Dudda, 2020; Weller, 2020)

Para Guatemala, la adaptación a esta nueva realidad incluye un doble desafío. En primer lugar, la agenda de reformas pendientes para resolver los problemas que Guatemala ha arrastrado a lo largo de su historia y que no logró solucionar en el siglo XX y lo que va del XXI. Estos problemas incluyen las desigualdades sociales; la exclusión de los pueblos indígenas; los límites de la institucionalidad democrática; la captura del Estado por estructuras criminales; la reforma del sistema de justicia; la adaptación al cambio climático; y la construcción de un modelo económico sostenible y equitativo.

A estas problemáticas históricas, se agregan los desafíos que se imponen con la realidad post COVID-19, y que incluyen una nueva inserción de Guatemala en la globalización; la construcción de un sistema de salud y seguridad social que tenga capacidad de respuesta frente a situaciones de crisis como la que se enfrenta; la transformación del sistema educativo para superar la brecha digital; la formalización del empleo; la respuesta a eventos extremos producidos por el cambio climático; y la reforma del sistema administrativo para fortalecer el gobierno digital.

La investigación buscó indagar, frente al escenario post COVID-19, ¿Cuál es la agenda de reformas políticas, económicas y sociales que Guatemala requiere para enfrentar la nueva realidad y construir una sociedad más justa y democrática?

Esta pregunta, por si sola es insuficiente, ya que como se sabe, se han construido decenas de propuestas de nación y de reformas; lo que ha faltado es identificar cuáles son las rutas políticas y jurídicas para la realización de los cambios y quiénes son los actores que pueden impulsar las mismas (y aquellos que tienen interés en bloquearlas). En ese sentido, interesa a la investigación ¿Quiénes son los actores políticos y sociales que pueden promover esta agenda de reformas? Y, ¿Cuáles son las rutas políticas y jurídicas para impulsar una reforma estatal de fondo?

Consideramos que esta problemática es importante porque la crisis derivada de la pandemia COVID-19 ha creado un ambiente político y un sentido social de la necesidad de hacer un alto en el camino, y repensar la forma en que nos hemos desarrollado como sociedad, partiendo del hecho de que la crisis dejó al desnudo las carencias del Estado, los límites de la institucionalidad democrática actual; y la persistencia de las desigualdades sociales y la exclusión de los pueblos indígenas.

5 Delimitación en tiempo y espacio

5.1 Delimitación en tiempo

La investigación se realizó entre febrero y diciembre de 2021. En cuanto a su marco temporal, los antecedentes incluyen el proceso de democratización / implantación de la democracia (1984-1986); el proceso de paz (1992-1996) y la crisis política de 2015 (2015-2019). Para analizar los desafíos impuestos por la pandemia de COVID-19, se considerarán el período que empieza en diciembre de 2019 (fecha del inicio de la pandemia en la provincia de Wuhan, China) hasta el momento de ejecución de la investigación

5.2 Delimitación espacial

La investigación se realizó en Guatemala, considerando como unidad de análisis el país en su conjunto. Por las propias limitaciones impuestas por el COVID 19, no fue posible realizar actividades fuera de ciudad de Guatemala, ni consultas personales con actores políticos y sociales.

6 Marco teórico

La pandemia de COVID-19 ha sido considerada como una suerte de cisne negro, figura utilizada para describir un evento catastrófico que es posible, pero poco probable. A finales de 2019, cuando los medios de comunicación empezaron a informar sobre una enfermedad respiratoria, nadie podía imaginar que menos de cuatro meses después, el COVID-19 se convertiría en una pandemia que cerraría fronteras, limitaría la movilidad de personas y mercancías y tendría efectos dramáticos en la vida y en la economía del conjunto de la humanidad. Aunque no se trata de la primera pandemia que enfrenta el planeta (Lovell; 2020), sus características han provocado cambios en todos los ámbitos de la actividad humana, al grado que se habla de una “nueva normalidad” post COVID-19. Por tratarse de una problemática tan reciente, los debates teóricos sobre la misma están en proceso, de manera que lo que pueden identificarse en este momento son algunas de las discusiones teóricas en torno a los cuales se analizan los efectos de la pandemia.

Considerando la afirmación anterior, en un limitado esfuerzo de síntesis y, dada la naturaleza inicial de esta tarea intelectual y sin dejar dado el alto nivel de incertidumbre aún prevaleciente, se presentan a continuación una serie de elementos teóricos y científicos a considerar en el análisis de la pandemia y sus efectos.

6.1 Los impactos y los cambios en el contexto global.

Uno de los desafíos teóricos que presenta la pandemia, es la comprensión e interpretación de las transformaciones de la geopolítica en el nuevo orden post pandemia. Como apunta un análisis de Foreign Affairs -una reconocida publicación académica sobre política internacional-, “Hasta ahora, Estados Unidos no ha liderado la respuesta global al nuevo coronavirus y ha cedido al menos parte de ese rol a China. Esta pandemia está reconfigurando la geopolítica de la globalización”. (Farrell y Newman, 2020).

En ese orden de ideas, las preguntas por el futuro del orden global y la nueva geopolítica que surgirá del mundo de la post pandemia de COVID-19, es uno de los puntos centrales del debate académico. Sin pretender ser concluyentes en la materia, resulta evidente la constatación de la existencia de dos visiones predominantes entre los expertos respecto a los dos probables escenarios geopolíticos a mediano y largo plazo.

Primer escenario. Declive hegemónico de Estados Unidos y de occidente en general a nivel mundial y hegemonía de China. La concreción de esta visión supone que la política y la economía global una vez superada la crisis humanitaria de la pandemia posicionará a la República Popular de China como la potencia hegemónica a nivel mundial e impondrá su expansión al resto del mundo pero sobre todo su modelo político autoritario de control social exacerbado del Estado y sus elites gobernantes en detrimento de los derechos ciudadanos y los avances democráticos y de derechos humanos logrados en los últimos cincuenta años a nivel global. (Zhangrun, 2020) Las implicaciones en el caso de América Latina son aún imprecisas pero en todo caso se configurarían más que a nivel político, en el plano económico. Puede generarse una alta dependencia económica de la región a la superpotencia asiática en sustitución de Estados Unidos y con un elevado costo en el tema de recursos naturales para la región dada la naturaleza extractiva del modelo económico chino. Este escenario tendería a configurarse en lo restante de la primera mitad del siglo XXI.

Segundo escenario. El surgimiento de “una nueva guerra fría” Estados Unidos-China. Esta posibilidad para no pocos analistas de la política internacional vuelve a ponerse sobre la mesa. A diferencia del escenario anterior, esta visión sostiene que en semejanza al contexto de posguerra del siglo XX no existe un actor hegemónico mundial sino una nueva reedición de un mundo bipolar entre dos potencias Según una visión, “Además de su poderío económico y militar, ambos países son los únicos en el planeta que comparten simultáneamente la disputa por el liderazgo de la denominada Cuarta Revolución Industrial, también llamada «industria 4.0» -tecnología móvil 5G, inteligencia artificial, internet cuántica, automatización, etc-”. (Actis y Creus,2020)

Aunque el pronóstico es demasiado anticipado para cualquiera de los dos escenarios, en todo caso, se puede señalar que, por un lado, el ascenso de China se mantiene desde inicios del siglo XXI, y por el otro, las reacciones y tensiones entre Washington-Beijing permanecen, por lo cual todo apunta que ambas tendencias predominantes en la geopolítica mundial probablemente continúen presentes aún concluida la emergencia de la pandemia. (de la Balze, 2019)

Desde el punto de vista teórico, el abordaje de las nuevas realidades geopolíticas debe realizarse utilizando tanto las perspectivas realistas y neorrealistas como las constructivistas en las relaciones internacionales. Como es sabido, el realismo y el neorrealismo enfatizan el análisis de poder y recursos entre los estados, factores que pueden explicar las relaciones internacionales y el papel de los Estados Unidos. Sin embargo, para analizar en el presente y en el futuro las relaciones entre China y Estados Unidos, el constructivismo en las relaciones internacionales permite introducir variables como las identidades y la configuración social para entender las aspiraciones y las conductas de los países. (Vergara, 2017)

Aunque Guatemala juega un rol menor en el campo internacional, los efectos de los conflictos y transformaciones en las relaciones internacionales influyen de manera determinante en los procesos internos. En ese sentido, tanto el marco analítico para entender la realidad como la propuesta de reformas deben considerar estos asuntos.

6.2 Las transformaciones en el capitalismo.

Otro debate teórico que se ha vuelto central durante la crisis del COVID- 19, es el referido a las transformaciones en el capitalismo. Aunque es un tópico recurrente señalar que cada crisis económica anuncia el fin del capitalismo, lo cierto es que, en la situación actual, la combinación de las consecuencias del cambio climático y los efectos de la pandemia, obligan a realizar transformaciones de fondo en las formas de producción y acumulación.

La crisis generada por el COVID 19 ha producido caídas en el crecimiento económico en todos los países del mundo. Sin embargo, las estimaciones iniciales apuntan a que el impacto será diferenciado. Se ha estimado una caída del PIB del 3,8% en Estados Unidos; de hasta el 9% en la zona del Euro, del 2,1% en Japón, y la desaceleración del crecimiento de China a un 3%. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 2020:2-3) Se trata de una afectación global, de un alcance mayor que la crisis de 2008.

La pandemia puso en evidencia la fragilidad de las cadenas de valor actuales y ya algunos expertos apuntan a cambios drásticos en el modelo de globalización. Según Branko Milanovic, ex economista jefe del Banco Mundial y uno de los mayores expertos globales en el tema de desigualdad, la economía global enfrentará en los próximos años un futuro posible de economías autosuficientes y un derrumbe de la globalización si esta crisis se prolonga por demasiado tiempo.

Si los gobiernos nacionales pueden controlar o superar la actual crisis dentro de los próximos seis meses a un año, el mundo podría retornar al sendero de la globalización, aunque así y todo habría que revisar algunos de sus supuestos, como las cadenas de producción muy restringidas con entregas just-in-time. (Milanovic,2020).

Por otro lado, viendo las posibilidades de la crisis pandémica desde una óptica progresista, algunas perspectivas proponen una suerte de “agenda poscapitalista” y que demandaría una militancia y propuesta activa por parte de las sociedades civiles y nuevos actores que replantearía la discusión en ítems centrales como los ingresos de los ciudadanos en momentos de crisis, por el sistema de cuidados que pone en debate el género, por la división de las jornadas de trabajo, la apuesta por economías solidarias y populares que ya tienen ensayos en organizaciones territoriales del Tercer Mundo. Y en particular por nuevos acuerdos en materia de economías verdes y nuevas propuestas de reconversión productiva con una visión de transformación ecológica y social. (Svampa, 2020; Mazucatto, 2020).

Las discusiones teóricas sobre el devenir del capitalismo son centrales para pensar una transformación del modelo económico en Guatemala. El carácter concentrador, depredador del ambiente y socialmente excluyente del capitalismo guatemalteco debe transformarse a partir de propuestas y soluciones posibles y políticamente viables.

6.3 Los modelos de Estado y su relación con la sociedad civil post COVID-19

Durante el desarrollo de la pandemia de COVID 19 quedó demostrado que las características y el papel de los estados fue central en la capacidad de respuesta para enfrentar los problemas de salud, así como las consecuencias sociales y económicas de la crisis. En ese sentido, el debate sobre los modelos de Estado se ha vuelto central, tanto en el campo académico como político.

Incluso, autores conservadores como Francis Fukuyama han afirmado: “La pandemia ha sido una prueba de estrés político global. Los países con gobiernos capaces y legítimos se enfrentarán relativamente bien y pueden adoptar reformas que los hagan aún más fuertes y resistentes, facilitando así su rendimiento superior futuro. Los países con capacidad estatal débil o liderazgo pobre estarán en problemas, estancados, si no empobrecidos e inestables. El problema es que el segundo grupo supera ampliamente al primero”. (Fukuyama, 2020).

La afirmación anterior, sitúa una temática vital en la discusión desde un debate académico necesario para la coyuntura inmediata y las próximas décadas probablemente, y que se refiere al rol del Estado frente a la crisis humanitaria y de salud en lo inmediato y al escenario del mundo post pandémico.

En la agenda que demanda la pandemia y las propuestas que exigirá la sociedad en el mundo post COVID-19 se ubican cuestiones cruciales como: ¿Qué servicios deben ser públicos y esenciales?, ¿qué nueva forma de pacto social requiere la sociedad frente a la nueva realidad de incremento de la desigualdad como efecto más visible y probable que derivará de la pandemia?, ¿bajo qué nuevo proyecto estatal pueden desarrollarse las políticas sociales progresistas para los sectores más vulnerables?, ¿Qué se hará con las deudas públicas y con las empresas? ¿Cómo se pensarán las reformas administrativas, de gestión y tributarias por parte de los Estados? entre otras cuestiones centrales.

Surge en ese sentido, un debate esencial en la crisis actual y sobre todo en el contexto posterior a pandemia de COVID-19, este es el referente al nuevo modelo de Estado que emergerá en los años venideros y las propuestas o proyectos de reforma para concretizar ese modelo estatal.

En la revisión de la copiosa literatura más reciente surgida en la coyuntura, es posible entrever dos posiciones sobre el tipo de Estado y sus implicaciones políticas sobre todo en las sociedades desarrolladas.

La primera, apunta hacia la extensión y/o reformulación de los estados de bienestar o estados sociales como respuesta a la crisis en y después de la pandemia. Esta postura propone como señala una reflexión muy elaborada:

Por un lado, parece haber un retorno del Estado social. Así, las medidas que se están aplicando en el mundo implican una intervención decidida del Estado, lo cual incluye desde gobiernos con Estados fuertes –Alemania y Francia– hasta gobiernos con una marcada vocación liberal, como Estados Unidos. Por ejemplo, Angela Merkel anunció un paquete de medidas sanitarias y económicas por 156 mil millones de euros, parte del cual va como fondo de rescate para autónomos sin empleados y empresas de hasta diez trabajadores; en España, las medidas movilizarán hasta 200 mil millones de euros, 20 por ciento del PIB; en Francia, Emmanuel Macron anunció ayudas por valor de 45 mil millones de euros y garantías de préstamos por 300 mil millones. La situación es de tal gravedad, ante la pérdida de empleo y los millones de desocupados que esta crisis generará, que incluso los economistas más liberales están pensando en un segundo New Deal. (Svampa; 2020)

La segunda postura se basa en un señalar el modelo autoritario de Estado de Control Social o de Estado de Excepción, que ya se ha perfilado según algunas visiones en ciertos países del sudeste asiático y principalmente representado en el modelo que el Estado chino para afrontar la crisis sanitaria. Las medidas que caracterizarían este modelo estatal serían: la militarización, suspensión de garantías, control digital de sus ciudadanos y violaciones a los derechos humanos. También cabría en esta línea las medidas adoptadas según este enfoque por gobiernos como el de Orban en Hungría o el de Bolsonaro en Brasil. (Svampa; 2020)

Ambos modelos estarían vigentes en el mundo actual lo que líneas generales ubica las respuestas según el carácter democrático o no del régimen político de cada país. No obstante, de acuerdo con la acuciante observación de un análisis ya citado:

No es una cuestión de tipo de régimen. Algunas democracias han funcionado bien, pero otras no, y lo mismo es cierto para las autocracias. Los factores responsables de las respuestas exitosas a la pandemia han sido la capacidad del Estado, la confianza social y el liderazgo. Los países con los tres —un aparato estatal competente, un gobierno en el que los ciudadanos confían y escuchan, y líderes efectivos— han tenido un desempeño impresionante, limitando el daño que han sufrido. A los países con estados disfuncionales, sociedades polarizadas o liderazgo pobre les ha ido mal, dejando a sus ciudadanos y economías expuestos y vulnerables. (Fukuyama, 2020).

6.4 Sujetos y actores: quiénes impulsan el cambio político y social

Frente a una crisis como la que actualmente enfrenta la humanidad, son múltiples y diversas las coordenadas y debates teóricos para abordarla. Además de los tres tópicos antes referidos, un asunto que es central para el proyecto es la discusión sobre quiénes son los sujetos y los actores del cambio social. Existe el consenso global de que las cosas no volverán a ser cómo antes, aunque la dirección y los resultados del cambio están por determinarse. En ese sentido, son los actores y sujetos sociales concretos, los que pueden impulsar o bloquear reformas. Resultan útiles para el proyecto las discusiones en torno a clase social, movimientos sociales y proyectos políticos.

Con relación a la clase, existe una amplia bibliografía que permite tanto hacer una revisión crítica de la teoría sociológica clásica (Osorio 2001; Sembler 2006); hasta propuestas que desde la perspectiva marxista consideran válida la vigencia de la categoría de clase social para explicar a nuevos sujetos sociales. (de la Vega 2020)

Con relación a los movimientos sociales las aproximaciones teóricas son diversas, y abarcan discusiones sobre las diferencias entre los nuevos movimientos y los tradicionales; la contienda como factor fundamental para su comprensión; y la existencia de variables culturales que posibilitan la constitución y fortalecimiento de identidades dentro de los mismos. (Yagenova 2016).

Finalmente, para la investigación resulta clave el concepto de proyecto político, que incluye, pero trasciende a los partidos y posibilita el análisis tanto de los proyectos favorables al cambio, y aquellos que tienen un carácter conservador o neoliberal. (Dagnino et al 2006)

7 Estado del arte

Como se indicó antes, la pandemia de COVID 19 constituye un evento que ha impactado las condiciones y formas de vida del conjunto de la humanidad y que tendrá consecuencias económicas, políticas sociales y culturales de corto, mediano y largo plazo. La incertidumbre sobre los efectos y los cambios que traerá está presente en la mayoría de análisis que se han realizado. Para los objetivos de la investigación y dadas las limitaciones de espacio, el estado del arte pertinente al estudio propuesto incluye tres problemáticas: a) los efectos de la pandemia; b) las respuestas y acciones frente al COVID 19; y c) las propuestas de reforma en Guatemala.

Sobre los efectos de la pandemia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otras entidades de Naciones Unidas han realizado estudios y análisis sobre el impacto que tendrá en la economía y las condiciones sociales. Para la CEPAL, las economías latinoamericanas incluyendo la guatemalteca se verán afectadas en términos de crecimiento económico y pérdida de empleo. Estimaciones de la CEPAL realizadas en abril de 2020 establecían que las economías latinoamericanas tendrían un decrecimiento del PIB de al menos un 1.8%. Las causas de esta caída estaban asociadas a la disminución de la actividad económica, la caída de los precios de los productos primarios, la interrupción de las cadenas globales de valor, la baja del turismo, y la reducción de la inversión. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020) En cuanto a los efectos sociales, la misma entidad estimó que como consecuencia de la crisis aumentaría la pobreza y la extrema pobreza en la región. De acuerdo a las proyecciones de CEPAL, la extrema pobreza podría pasar del 19.8% de la población calculado para 2019 a entre 21,2 y 21,8% en 2020. El porcentaje de población en condición de pobreza pasaría del 48,5% a entre el 50,3 y 50.9 % de la población., se espera que la desigualdad, medida con el índice de Gini aumente entre el 0.5% y el 1,4%. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020a)

Por su parte, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales Icefi, construyó una serie de escenarios sobre los efectos de la pandemia COVID 19 en la economía. De acuerdo con esta entidad, en 2020 se esperaba un crecimiento del 3.6% del PIB; en los escenarios elaborados, el crecimiento puede reducirse hasta un -4.7%; el número de empleos perdidos puede ser de entre 36,042 y 555,060, dependiendo de la caída de ingresos por turismo, remesas, exportaciones y la caída de la actividad económica. (Instituto Centroamericano de

Estudios Fiscales; 2020) Estos efectos se traducirían en el aumento del porcentaje de población en condiciones de extrema pobreza y pobreza, así como el crecimiento de la desigualdad. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales:2020)

En cuanto a las respuestas de los estados para enfrentar la pandemia, también se han realizado algunos estudios de alcance latinoamericano y centroamericano. La CEPAL ha sistematizado las respuestas gubernamentales al COVID 19, sus impactos fiscales y los alcances de estos para reducir las consecuencias negativas de la crisis. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 2020b)

En el ámbito nacional, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2020a) realizó un análisis inicial de la ejecución presupuestaria y posibles impactos de los programas sociales implementados por el gobierno de Guatemala para responder a la crisis. Por su parte, Rodríguez (2020) elaboró un análisis de los efectos de la crisis en la economía y un conjunto de propuestas para responder a la misma.

Con relación a las propuestas y procesos de reforma, existen estudios sobre el proceso de democratización (Sáenz de Tejada, 2017), así como la negociación, firma y cumplimiento de los acuerdos de paz. Con la crisis de 2015, se renovaron los debates sobre la necesidad de reformas y se estableció la discusión sobre la llamada refundación (Fonseca, 2017; Mazariegos, 2018); y otras reformas necesarias. Por su parte, la Universidad de San Carlos elaboró una agenda estratégica de reformas 2020-2024 (Universidad de San Carlos, 2019). Muchos de estos aportes y debates siguen siendo vigentes, sin embargo, deben incorporar los desafíos planteados por la pandemia y establecer las rutas políticas y jurídicas para su implementación.

En cuanto al futuro, se han planteado tres debates clave en la agenda social: las políticas de sobre el ingreso universal o renta básica para la ciudadanía como mecanismo para reducir las desigualdades sobre todo a los grupos más vulnerables; el tema de la economía de los cuidados sobre todo en tareas relacionadas con la infancia y la tercera edad; y la discusión de reformas tributarias orientadas al capital o las fortunas.

En el primer debate, cabe subrayar el hecho de cómo algunas medidas aplicadas por la mayoría de gobiernos de la región como bonos a las familias más pobres, trabajadores informales en condiciones de precariedad o incluso a trabajadores formales en suspensión

por sus empleadores, aunque tienen un carácter transitorio e inmediato abre la puerta para políticas institucionales una vez pasada la crisis sanitaria.

En las otras dos discusiones, en el segundo tema juega un papel importante las luchas de los movimientos feministas y el discurso de género en la región. En cuanto, el tercer punto, la orientación del cambio de modelo tributario de un paradigma regresivo a uno más progresivo, aunque es el debate políticamente más complejo de los tres, las nuevas condiciones abren la oportunidad para plantearlo, sobre todo considerando el apoyo público a las empresas que podría ser una palanca para condicionar desde el gobierno a las elites empresariales para tener un diálogo con los demás sectores sociales. (Kessler y Benza, 2020)

La agenda de las propuestas y los desafíos en las sociedades más vulnerables como son las de la región latinoamericana, y en particular para un país como Guatemala, lo nuevo se une a los déficits históricos en materia de desigualdad y exclusión para sectores mayoritarios de la población, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y otros grupos marginados.

8 Objetivos

Objetivos Generales

1. Proponer un marco analítico renovado para pensar y discutir la nueva realidad mundial y nacional impuesta por la pandemia COVID- 19.
2. Esbozar una agenda de reformas políticas, económicas y sociales para Guatemala que contribuyan a superar las desigualdades sociales, la exclusión de los pueblos indígenas y construir una sociedad democrática frente al escenario post COVID-19.

Objetivos Específicos

1. Caracterizar los principales desafíos para Guatemala impuestos por la pandemia de COVID-19.
2. Sistematizar las principales propuestas de Reformas del Estado elaboradas en Guatemala en los últimos 25 años.
3. Identificar a los principales actores y sujetos sociales comprometidos en impulsar una agenda de reformas frente a la pandemia COVID-19.
4. Caracterizar las rutas políticas y jurídicas para procesos de transformación política, económica y social tras la pandemia de COVID-19.

9 Hipótesis

No aplica por el tipo de investigación.

10 Materiales y métodos

10.1 Enfoque de la investigación

El enfoque de la investigación fue mixto: se analizó información cuantitativa y cualitativa. La información cuantitativa que se recopiló posibilitó entender el contexto y los efectos de la pandemia COVID-19 incluyó: indicadores económicos; indicadores sociales; indicadores tributarios y fiscales; estadísticas de empleo; estadísticas de salud; en tanto que se utilizará y construirá información cuantitativa y cualitativa.

10.2 Método

La información necesaria para realizar la investigación se recopiló de distintas fuentes a través de diferentes métodos. Una fuente central corresponde a la información bibliográfica y documental. Esta sirvió para analizar los cambios y desafíos globales, regionales y nacionales creados a raíz de la pandemia de COVID-19; las respuestas y propuestas principales a nivel global y nacional.

En cuanto a los sujetos y actores clave, parte de la metodología se elaboró un mapa de actores, y se realizaron entrevistas a profundidad con personas pertenecientes a organizaciones, partidos o movimientos para analizar propuestas, prioridades y rutas para la transformación económica, social y política en Guatemala.

10.3 Recolección de información

10.4 Técnicas e instrumentos

Con relación a las técnicas e instrumentos para la recopilación y el análisis de información, en el proyecto se elaboraron fichas para el registro de la información bibliográfica, documental y hemerográfica. Cada ficha fue debidamente identificada refiriendo la fuente, el contenido, y la sección del informe a la que pertenece. En cuanto a la información cuantitativa, se sistematizaron series de datos sobre indicadores económicos, sociales, fiscales y presupuestarios. La información procedente de entrevistas fue transcrita en documentos word en los que se identificó a la persona entrevistada, fecha de entrevista, sector u organización a la que pertenece; y principales tópicos abordados.

10.5 Procesamiento y análisis de la información

Las tareas analíticas cualitativas mixtas incluyeron:

- Investigación y análisis bibliográfico, documental y hemerográfico información cualitativa y referentes teóricos de la problemática a investigar.
- Recopilación, interpretación y análisis de información cuantitativa.
- Elaboración de series de datos por área de información: economía, fiscalidad, indicadores sociales, y empleo.
- Registro y clasificación de fuentes.
- Elaboración de síntesis de artículos académicos, libros, y artículos periodísticos.
- Entrevistas estructuradas con base a marco analítico de la investigación para aplicar con informantes clave.
- Elaboración de listado de actores a favor y en contra de reformas con base a un mapeo político.

11 Resultados y discusión

Resultados

Capítulo I

Devenir histórico de la economía y el Estado en Guatemala: desde la época colonial hasta el gran confinamiento

El devenir histórico de Guatemala está marcado por distintos períodos económicos, que son importante conocer para comprender por qué la pandemia del Covid-19 y el gran confinamiento tuvo los efectos que describiremos a lo largo de las siguientes páginas. La incapacidad de respuesta del Estado para atender la pandemia del Covid-19 y los efectos que el gran confinamiento tuvo en la población, tienen en realidad un origen histórico que se remonta a la última década del siglo XX y la implementación de las políticas neoliberales que contenían el llamado Consenso de Washington. La privatización de las empresas Estatales, la reducción de la inversión en los servicios públicos y la corrupción, condujo al agotamiento del ya débil Estado de Bienestar, que habría sido instalado en el período revolucionario, un momento histórico en el que se atendió, a través de la modernización del Estado, un número importante de problemas económicos y sociales que afrontaba la población desde la época colonial, mismos que aún están pendientes de resolver.

El estado del empleo y las condiciones laborales de la población, la educación pública, el estado actual de la seguridad alimentaria, la brecha digital y el mal estado de los servicios hospitalarios, tienen estrecha relación con el pensamiento económico neoliberal y la manera en que hasta el momento se ha gobernado en el país.

El neoliberalismo es un programa intelectual y político. El programa intelectual del neoliberalismo inicia con el Coloquio Lippmann, realizado en agosto de 1938, momento a partir del cual los neoliberales esgrimen el papel que deben jugar el Estado, el mercado, lo público y lo privado en el sistema económico. Para Escalante (2015), el pensamiento neoliberal detrás de estos conceptos y las contradicciones que existen en relación a las ideas neoliberales y su programa político. En síntesis, los defensores del neoliberalismo han instalado una imagen del Estado opuesta a la que en la realidad conciben y producen. Han difundido la idea de que es necesario eliminar o reducir al Estado a su mínima expresión. No obstante, el programa político neoliberal, ha hecho algo diferente: ha moldeado al Estado de forma que este pueda sostener y expandir la lógica del mercado de manera activa, para alcanzar sus fines y un buen funcionamiento.

Para los neoliberales, la idea del mercado forma parte de un modelo que constituye un mecanismo capaz de procesar información del sistema de precios, esto hace posible conocer qué quieren los consumidores y determinar cuánto tiene que producirse y a qué costo. Estas características del mercado, constituyen la única solución natural a los problemas económicos y la única manera de alcanzar el bienestar. En el mercado, la competencia permite el ajuste automático de los precios, lo que garantiza el mejor uso posible de los recursos. Su eficiencia, en términos técnicos y morales, se ve insuperable, porque cada persona organiza su vida a partir de su juicio, valores e ideas de lo que es bueno y deseable. Para los neoliberales el mercado es libertad.

Los neoliberales evitan difundir que, el buen funcionamiento del mercado, depende de un extenso sistema de leyes, normas e instituciones (derechos de propiedad, patentes, contratos, etc.). En otras palabras, depende de una presencia constante del Estado, por lo que su formación no es libre ni natural. El mercado es un hecho histórico, pero para imaginar el modelo, los neoliberales pasan por alto cada uno de los accidentes históricos, culturales y geográficos que hacen posible su funcionamiento.

La desigualdad de riqueza, el poder y la información, son hechos de los que innegablemente se ha aprovechado el modelo y son incluso su efecto. La fabricación y distribución de mercancías han generado consecuencias no deseadas. El mercado ha dejado muchas cosas sin resolver. A fin de cuentas, es un modelo cuestionable. Por último, lo público es opuesto a lo privado y para los neoliberales representa ineficiencia y corrupción. Es un ámbito en el que el ventajista juega a favor de intereses particulares, por lo que, además de ser político, es engañoso, turbio (Escalante, 2015).

En ese sentido, el devenir histórico de neoliberalismo tiene estrecha relación con la globalización, la cual se puede definir como un proceso y un concepto polisémico y multidimensional que abarca aspectos políticos, económicos, culturales, comunicativos y religiosos. La globalización, es un fenómeno que tiene un impacto importante en las transformaciones económicas, sociales y culturales del mundo contemporáneo e impacta en las formas de gestión que se ejercen desde los Estados. El fenómeno incidió en la desterritorialización de decisiones económicas y políticas, tomadas en función del programa intelectual y político neoliberal. Esto generó distintos tipos de dominación a escala global y local (Mendoza, 2015, pp. 167-170). La globalización se caracteriza porque los actores

principales en el ámbito económico, financiero y social han sido las empresas y los bancos. Los Estados han perdido el control en esos ámbitos, a la vez que los servicios públicos van en deterioro y se privatizan (Rodríguez, 2020).

El neoliberalismo y la globalización, son fenómenos que han impuesto desafíos para los países de todo el mundo. Guatemala es un ejemplo de esto. Durante el 2020, el debilitamiento del Estado, que es consecuencia del programa neoliberal, generó que la población afrontara la pandemia del Covid-19 en medio de condiciones adversas. El Estado fue incapaz de reducir los efectos económicos que generó el gran confinamiento en la mayoría de la población, lo que profundizó la brechas económicas y sociales del país. El gran confinamiento afectó de manera profunda el empleo, la seguridad alimentaria, la educación, la mediana y pequeña empresa; la economía familiar y la educación, pese a que se implantaron programas para reducir el impacto, la ayuda parece no haber llegado a los más vulnerables.

En ese sentido, en esta investigación nos hemos trazado como objetivos conocer la historia económica de Guatemala y caracterizar los principales desafíos para Guatemala impuestos por la pandemia del Covid-19.

El presente capítulo está dividido en tres secciones. La primera de ellas trata acerca de la historia económica de Guatemala y se exponen brevemente los aspectos más importantes de cada uno de los períodos que la componen. Posteriormente, se expone los principales cambios globales que generó la pandemia del Covid-19 y se describe el impacto económico que el gran confinamiento tuvo a escala global y local. Por último, se hace una breve reflexión sobre el devenir histórico de la historia económica de Guatemala y exponen los principales desafíos que esta ha impuesto al Estado y los gobiernos.

Sobre los aspectos metodológicos de esta investigación, es importante mencionar que se realizó una revisión bibliográfica de las principales obras de historia económica guatemalteca. Para elaborar la sección dedicada a los efectos del Covid-19 y el gran confinamiento, se revisó informes elaborados por distintos centros de investigación, nacionales e internacionales. Asimismo, se consultó fuentes de datos oficiales de distintas entidades y ministerios del país.

I.2 Economía colonial

En 1530, luego de seis años de campaña militar en contra de los reinos que dominaron el antiguo mapa sociopolítico del territorio que hoy conocemos como Guatemala, un grupo de soldados castellanos al mando de un ejército formado, en su mayoría, por tropas tlaxcaltecas y mexicas derrotó militarmente a los últimos focos de resistencia en contra de la campaña de la conquista. Esta derrota marcaría apenas el primer paso hacia el sometimiento económico del régimen colonial español, basado en el despojo de la tierra, de la fuerza de trabajo y el tributo (Martínez Peláez, 2013, pp. 20-31; Taracena Arriola, 2015, pp. 223-227).

Inmediatamente después del sometimiento de los pueblos originarios a la Corona, los derechos de conquista fueron llevados al extremo a través de la repartición de encomiendas que permitían a los encomenderos beneficiarse con el cobro de tributos y el trabajo forzado. El abuso de poder, junto con las enfermedades traídas por los castellanos, redujeron a la población de las colonias (Taracena Arriola, 2015, pp. 227-228). Tras la denuncia de los abusos cometidos por los castellanos en contra de los siervos del Rey, fray Bartolomé de las Casas logró frenar la expansión de las campañas de conquista hacia el territorio de Tezulutlán, permitiendo que únicamente la orden de Santo Domingo tuviera la encomienda de pacificar a los reinos que hasta ese momento no habían logrado ser sometidos a la Corona, convirtiendo a esta región en la provincia de Verapaz y Chiapas (Grandia, 2009, pp. 4-5).

De acuerdo con Martínez Peláez (2012) existieron cinco principios que modelaron la realidad económica de Guatemala durante el periodo colonial. Los primeros cuatro estuvieron suscritos dentro de la política agraria, mientras que el último existió gracias a los vacíos legales en la misma. El primero de estos, definido como el principio de señorío, permitió a la Corona reclamar las tierras conquistadas; el segundo, conocido como el principio de la tierra como aliciente, estimuló a las nuevas expediciones a cambio de tierras; el tercero, definido como el principio de la tierra como fuentes de ingresos para las Cajas Reales, sirvió para aumentar los ingresos de la Corona a través de la legalización de las tierras usurpadas por los expedicionarios; el cuarto, consistió en la formación de pueblos de indios con el fin de garantizar la reducción de los mismos, cerca de los lugares en donde estos estaban destinados a los encomenderos, así como los medios para obtener los tributos para la Corona; y, por último, el bloqueo agrario a los mestizos permitió a los latifundios obtener la fuerza

de trabajo de los grupos étnicos no reconocidos dentro de la estructura social de la Colonia (pp. 126-149).

Dichos principios modelaron un régimen propiamente colonial, con un carácter feudal adaptado a la realidad de las provincias de la Nueva España, el cual logró mantener casi intacta su estructura política y económica aun después de la Independencia de España (Martínez Peláez, 2012, pp. 609-615).

I.2 Estado liberal

En los años treinta del siglo XX, la economía mundial pasó por la Gran Depresión, que es la peor crisis económica que se ha conocido en la historia. La Gran Depresión hundió la agricultura del café. El pánico que generó el derrumbe de los precios del grano del café, indujo a los depositantes a hacer retiros masivos de los bancos, lo que agotó con rapidez las reservas de efectivo. Como respuesta para rescatar la economía, Jorge Ubico, pese a su formación liberal, dirigió la política crediticia desde el Estado, decretó moratorias de pagos e inyectó fondos a los bancos, para que estos sobrevivieran y de esta manera, rescató la economía. (Guerra-Borges, 2006, pp. 26-27).

I.3 Pensamiento económico de la revolución de octubre de 1944

La historia sobre la Revolución de octubre de 1944 de Guatemala, se ha contado muchas veces, por lo que nos limitaremos a hacer un acercamiento muy breve. En este punto, es importante explicar cómo el pensamiento económico de la época influyó en los programas de gobierno de Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz Guzmán, para posteriormente dar paso a conocer los efectos de los programas implementados.

Iniciaremos la sección afirmando que Guatemala entro al período de la modernidad hasta que aconteció la revolución de octubre de 1944. Antes de ese hecho histórico imperaba un atraso en el pensamiento económico y, en consecuencia, de la economía del país.

El pensamiento económico de la época, estaba influenciado por las políticas económicas que habrían sido implementadas en Estados Unidos, para superar la gran depresión de los años treinta del Siglo XX, conocidas como el *New Deal*. Durante el gobierno de Franklin Roosevelt, se implementó una serie de políticas que permitió resolver el desplome económico generado por la quiebra del mercado de valores de 1929, suceso que dio lugar a la Gran Depresión de 1930. Según Backhouse y Bateman (2014), el *New Deal* consistió en el

incremento de la producción industrial para disminuir el poder monopólico de las grandes empresas y en la compra de oro para aumentar el precio. El *New Deal*, implementó también la estrategia de estabilización de los mercados, utilizando una política de control de precios, cuando era necesario. La fijación de precios servía para equilibrar los intereses de distintos grupos de la sociedad estadounidense (pp. 41 - 42).

La segunda Guerra Mundial concluyó en 1945 y los gobiernos de todo el mundo diseñaron un orden económico basado en el keynesianismo, vertiente teórica influenciada por el pensamiento de John Maynard Keynes. Durante un período de casi tres décadas, países de Europa, América y algunos de Asia y Oceanía mostraron el crecimiento económico más alto registrado en la historia. El orden económico promovía que el Estado interviniera en la economía, lo que permitió obtener un balance entre el mercado e instituciones democráticas y, además, alcanzar un estado de bienestar que se vio reflejado en un incremento de derechos sociales y de cobertura universal (educación, salud y seguridad social), lo que significó igualdad de oportunidades para las poblaciones. Para un número importante de economistas e historiadores, este período es conocido como la Edad de Oro del Capitalismo. La idea del estado de bienestar del keynesianismo proponía que el Estado tiene la responsabilidad de atender el bienestar social y económico de todos los habitantes de un país. Bajo este criterio, los Estados adoptaron el compromiso de promover salarios remuneradores, multiplicar prestaciones de carácter social y principalmente buscaron crear fuentes de empleo. Todo esto con el propósito de rescatar la economía y afianzar la paz entre las naciones (Tello & Ibarra, 2020, pp. 43-52).

I.3.1 La revolución de octubre y estado de bienestar en Guatemala

Los gobiernos revolucionarios de la década de 1944 a 1954, impulsaron políticas económicas influenciadas por el pensamiento económico de la época que, como mencionamos, estaba impregnado de las ideas que habían dado vida al *New Deal* estadounidense y el keynesianismo de la Gran Bretaña. Tiene sentido que el gobierno de Juan José Arévalo haya iniciado la modernización de la economía planificando políticas enfocadas en la estabilización de los precios, la democratización de la riqueza, el fomento de la producción y protección de la industria nacional, la protección de los recursos naturales y la regulación de la inversión extranjera. Y que, simultáneamente, haya pensado en implementar una política social y de trabajo, que contempló estabilizar los medios de pago e incrementar el

crédito y el control del movimiento inflacionario (Guerra-Borges, 2006, pp. 36-37). En otras palabras, el programa económico de los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz Guzmán, consistió en implementar un capitalismo moderno, a la altura del pensamiento de la época.

El gobierno de Juan José Arévalo modernizó la economía nacional desde un programa político y económico que contempló la creación de leyes e instituciones que tenían como objetivo la reforma integral del Estado, cada ley dio lugar a la creación de instituciones y proyectos que atenderían los objetivos del programa. La Ley Monetaria, dio lugar a la modernización de las condiciones bancarias, lo que estimuló el desarrollo de la producción y de distintas actividades económicas. La Ley del Banco Central, hizo posible fundar el banco de Guatemala. De la misma manera, la Ley del Seguro Social, contempló la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Código de Trabajo, garantizó los derechos laborales de los trabajadores, algo nunca antes visto en el país. La modernización hecha a través del programa del gobierno de Arévalo, llegó a sectores que nunca antes habían conocido al Estado ni su institucionalidad y benefició a un número importante de la población guatemalteca (Guerra-Borges, 2006, pp. 49-51).

Durante el gobierno de Arévalo, la Ley del Fomento Industrial tuvo un impacto importante, ya que dio vida al Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), cuyo objetivo era incrementar, diversificar y racionalizar la producción económica del país. A través del INFOP, se buscaba fomentar la producción en beneficio de la economía nacional, con el propósito del mejoramiento continuo del nivel de vida de los habitantes. Para el aumento de la producción, se contempló la introducción de procedimientos técnicos modernos en las industrias existentes, con el fin de aminorar los costos de producción (Guerra-Borges, 2006, pp. 52-73).

El INFOP impulsó la industria de exportación y buscó reducir el volumen de importaciones que podían ser sustituidas por productos nacionales. Esto último, tenía el objetivo de incrementar el comercio nacional, el cual había permanecido descuidado hasta esos tiempos, lo que habría impedido el desarrollo económico del país.

L4 Contrainsurgencia y neoliberalismo en Guatemala

Se ha dicho que la historia de la implementación de las políticas neoliberales en Latinoamérica, inician con el golpe de estado de Salvador Allende, el 11 de septiembre de

1973. No obstante, este hecho histórico, constituye la consolidación de un proceso que habría iniciado con la formación de ciento cincuenta estudiantes chilenos en la Universidad de Chicago, quienes fueron instruidos por Milton Friedman, en la teoría económica neoliberal. Los discípulos de Friedman serían conocidos posteriormente como Chicago Boys (Reyes & Fiorino, 2019, p. 61).

Antes de la caída de Allende, en Latinoamérica habrían tenido lugar la firma de varios tratados comerciales que marcan el inicio de la apertura al mercado internacional en la región, por ejemplo: el CARIFTA (1965). En Centroamérica, para antes de 1973, se habían firmado ya el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (1958); el Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación (1959); y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960) (Mendoza, 2015, pp. 175-181). Estos tratados y convenios, tendrían como objetivo la integración de Latinoamérica y Centroamérica, para convertir a la región en un enclave o zona de libre comercio y estimular la economía de la región (Mendoza, 2015, p. 181; Solís, 2008, p. 143).

En la década de los setenta, hubo una reducción de utilidades industriales ocasionada por el aumento de los precios mundiales. La economía centroamericana, que era una de las más abiertas del mundo en ese entonces, importó inflación con rapidez. Posteriormente, enfrentó una crisis fiscal que generó un recorte en el gasto social en los países más conservadores de la región. La inflación tuvo efectos sociales importantes y generó dos movimientos sociales fuertes, a saber: el movimiento obrero y el movimiento laboral, que desembocaron en las guerras civiles de El Salvador, Nicaragua y Guatemala (Bulmer-Thomas, 2011).

En términos económicos, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) cayó en decadencia. Pese a que la lógica económica sugería disminuir la importancia a la agricultura de exportación, las políticas de corto plazo hicieron lo contrario. Las políticas de corto plazo aplicadas para la agricultura de exportación y la creciente demanda mejoraron los términos de intercambio por la elevada oferta y se aumentó el número de exportaciones en el café, banano, algodón, cardamomo y la producción ganadera. El sector de la industria necesitó para superar la decadencia estrategias orientadas de nuevas fuentes de financiamiento para generar nuevos procedimientos industriales y fomentar las exportaciones fuera del MCCA. Con estas estrategias se abrió la posibilidad de desarrollar la minería, incrementar la producción de bienes intermedios a nivel nacional y regional. A partir de estos objetivos se

creó corporaciones estatales para financiar nuevas industrias, con accionistas mayoritariamente locales, tales como la corporación financiera nacional (CORFINA) en Guatemala (Bulmer-Thomas, 2011).

I.4.1 La década perdida y el inicio de la implementación del programa neoliberal

Pese al crecimiento en los intercambios comerciales que generó la integración de Centroamérica y Latinoamérica, hasta la primera mitad de los años setenta, la crisis política, las guerras civiles y los conflictos armados en la región, producto del contexto de la Guerra Fría y la intervención de Estados Unidos, causaron un debilitamiento en la economía, lo que dio lugar a lo que ha sido llamado La Década Perdida, momento histórico que se caracteriza por la disminución en los gastos de inversión interna bruta. Esto afectó notablemente los procesos de transformación productiva y de modernización, característicos de la década de los setentas, en varios países de la región centroamericana (Arancibia Córdova, 1990; Mendoza, 2015, p. 182).

Es bien conocido que la caída en la inversión interna bruta de los Estados se explica por el deterioro de los términos de intercambio, la fuga de capitales, el desarrollo de economías especulativas de alta inflación, demanda restringida y políticas vinculadas a los recortes presupuestarios y el encogimiento global del Estado (Arancibia Córdova, 1990, pp. 20-21). Esto último es característico de la primera etapa de implementación del programa neoliberal, la que tuvo como objetivo agotar el estado de bienestar que habría sido alcanzado a través de las políticas keynesianas, implementadas por los Estados después de la segunda guerra mundial. Hagamos una breve lectura de este tema, para retornar, posteriormente, a la descripción de la implementación del programa neoliberal.

La década perdida de Centroamérica es consecuencia de una crisis económica internacional, intensa y prolongada, que afectó a los países desarrollados y en desarrollo. Los efectos de la crisis por la aplicación de políticas de ajuste implementadas para abatir la inflación y un elevado déficit fiscal; el control de la oferta monetaria; la caída de las inversiones productivas y la fluctuación de los tipos de cambio. En Latinoamérica, la crisis económica golpeó principalmente a través de la caída del comercio internacional, el elevado nivel de tasas de interés en los mercados financieros internacionales, la drástica reducción del ingreso de capitales y el aumento en el servicio de la deuda. En medio de esta crisis económica internacional, hace su entrada el programa neoliberal (Arancibia Córdova, 1990).

En Guatemala, la década de los ochentas fue dramática, en términos económicos, y trágica, en términos políticos. Entre 1981 y 1986, la economía guatemalteca registró tres años de estancamiento y tres años de crecimiento económico negativo. Se retomó un curso de expansión económica hasta 1987, con la llegada del primer gobierno civil al poder. Las causas de este desastre se encuentran, en primer lugar, en los cambios que se produjo en la economía internacional en los últimos años de la década de los setentas, pero también en la caída de las exportaciones y el alza de las importaciones, lo que generó una disminución en los precios de los intercambios comerciales. El debilitamiento en la región centroamericana impactó de manera importante en la economía guatemalteca, ya que ahí se colocaba cerca de la cuarta parte de las exportaciones del país (Guerra-Borges, 2006, pp. 168-170).

El sector productivo sintió la gravedad de la crisis. Las dificultades para el abastecimiento de materias primas y la contracción del mercado regional, afectó la industria que habría iniciado a surgir en los setenta. En 1981, la agricultura de los productos de exportación tuvo la tasa más baja de crecimiento en treinta años, siendo la producción de café y algodón las más afectadas. La producción de café afrontó la baja de los precios del grano y transacciones comerciales anticipadas impidieron aprovechar la estabilización del precio de 1985. Entre los años de 1980 y 1987, la producción de algodón decayó y la mayoría de las áreas de cultivo que estaban destinadas a este, fueron utilizadas para la producción de cultivos de consumo interno y tuvieron un desempeño notable. En contraste la producción y exportación de banano, azúcar y cardamomo, mantuvo un buen ritmo a lo largo de toda la década (Guerra-Borges, 2006, pp. 170-173).

La violencia política, ejercida a través de la contrainsurgencia, principalmente entre los años de 1981 a 1983, marcó la historia de Guatemala. Este fenómeno agudizó la crisis económica al interior del país y golpeó con fuerza la economía nacional. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) estimó que hubo al menos 850 mil personas afectadas directamente por la contrainsurgencia, lo que representa cerca del 10 % de la población de Guatemala en esos años. Al menos 100 mil personas fueron muertas o desaparecidas, 600 mil desplazadas internamente y 150 mil refugiadas en México y Estados Unidos. Como efecto colateral, se estima que la Población Económicamente Activa tuvo alrededor de 101 mil personas menos de lo que hubiera tenido en condiciones normales cada año (Guerra-Borges, 2006, pp. 174-176).

Se estima también que, a lo largo de toda la década de los ochentas, hubo una pérdida de al menos 9300 millones de dólares (de 1990), dividido en conceptos de pérdidas en la producción (muertos o desaparecidos, desplazados internos, refugiados, reclutamiento en el ejército, las Patrullas de Auto Defensa Civil y organizaciones guerrilleras), 7000 millones; distribución de bienes materiales (vivienda, herramientas, cultivos, animales; cooperativas y fincas; infraestructura), 490 millones; Gasto militar adicional, 740 millones y crecimiento sacrificado 1070 millones. Otros efectos de la contrainsurgencia fueron la insuficiente inversión pública para compensar la contracción en la inversión privada entre los años de 1980 a 1983 (Guerra-Borges, 2006, p. 177).

I.5 Efectos del Consenso de Washington y su implementación en Guatemala

La implementación del programa político neoliberal lleva cuarenta años, más o menos. Su origen se registra en dos momentos cercanos uno de otro en la historia. El primero de ellos, nos remonta a 1979, cuando Margaret Thatcher llega a ser primer ministro del Reino Unido. El segundo momento, es cuando Ronald Reagan llega a la presidencia de los Estados Unidos, en 1981 (Reyes & Fiorino, 2019, p. 61; Wieviorka, 2021, p. 36).

La implementación del programa neoliberal en la década de los ochentas, se caracterizó por cambios institucionales y de reorientación en la política económica. En un primer momento, la tendencia fue el desmantelamiento de las regulaciones financieras para orientar las actividades productivas; el acotamiento de las relaciones obrero-patronales; el estrechamiento financiero y reglamentario para la prestación de servicios de bienestar social; reorganización de actividades productivas, introducción de tecnologías, reducción de planillas laborales y relocalización geográfica de procesos productivos o de actividades productivas completas; reducción del déficit fiscal; privatización de empresas y de servicios públicos y subcontratación de actividades privadas para proveer servicios públicos; política macroeconómica centrada en la estabilidad de precios; y por último, la liberalización de los flujos del comercio (Tello & Ibarra, 2020, p. 100).

El programa político neoliberal, incrementó su intensidad en la región latinoamericana con la aplicación de la agenda del Consenso de Washington desde la década de 1980 y su aplicación sistemática ocurre en la década de 1990. Esta agenda, se caracteriza por la aplicación de diez puntos fundamentales, todos marcados por el programa intelectual neoliberal, siendo estos: 1) la disciplina presupuestaria; 2) la reorganización del gasto

público; 3) reformas fiscales, para ampliar la base impositiva; 4) liberalización financiera; 5) tipo de cambio competitivo; 6) apertura comercial; 7) liberalización de la inversión financiera directa; 8) privatización de empresas públicas; 9) desregularización económica y comercial; y 10) derechos de propiedad intelectual (Solís, 2008, pp. 139-141).

Estados Unidos implementó las políticas neoliberales del consenso de Washington, a través del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Detrás de estas tres instituciones se encuentran los intereses económicos de los negocios más grandes del mundo y los banqueros de Wall Street (Chossudovsky et al., 2002, p. 12). Estas instituciones proporcionan capital y crean condiciones ideológicas suficientes para la liberalización, desregulación, extranjerización y privatización de las economías latinoamericanas (Álvarez, 2019, p. 182).

Las políticas neoliberales impulsadas por Estados Unidos en Latinoamérica tienen como fundamento los puntos establecidos en el Consenso de Washington. La firma de distintos tratados comerciales en la región y la privatización de las empresas públicas dan testimonio de esto. El programa político neoliberal devastó a la región y sus efectos económicos y sociales, obligan a repensar el modelo (Solís, 2008, p. 170). Pese a la evidencia histórica, la mayoría de los gobiernos de la región, siguen empeñados en continuar por la senda neoliberal y diseminan, en cada proceso electoral, la idea infantil de sacar a su población de la pobreza y alcanzar el desarrollo que el programa neoliberal promete, sin hacer cambios sustanciales al llegar al poder.

La historia económica de Guatemala comparte los efectos del programa económico neoliberal y la implementación de las políticas del Consenso de Washington. En 1993, se instala en Guatemala un nuevo modelo de economía financiera, a través del programa de modernización financiera de Guatemala. Esta reforma privatizó el financiamiento del Estado y del Gobierno Central, medida que benefició principalmente a los bancos privados, quienes se enriquecieron a través de las operaciones de mercado abierto, lo que las transformó en instituciones rentistas. El acelerado crecimiento de instituciones financieras desde 1989 y la subsecuente quiebra de estas en 1998, demuestra la fragilidad del sistema impuesto por el Fondo Monetario Internacional. En la esfera política y social, sucede un acontecimiento importante en Guatemala. La firma de los Acuerdos de Paz en 1996, la cual representa un avance importante para la historia y la democracia de Guatemala.

La década de los noventa, está marcada también por una reestructuración de la integración centroamericana, la cual permitió abrir el comercio entre los países de la región y hacia afuera de esta. Esto hizo posible la firma de distintos tratados de libre comercio, lo que permitió entablar relaciones comerciales con México y Estados Unidos, este último principal socio comercial de la región. La reestructuración y la firma de tratados de libre comercio como NAFTA. Esto permitió una estabilización de la macroeconomía en la región, la que fue alterada hasta la llegada de la crisis financiera del 2008.

I.6 Crisis del 2008

La crisis económica internacional del 2008 se generó por el auge y caída del sector inmobiliario de Estados Unidos. En síntesis, muchos informes describen que la crisis se originó por un entorno macroeconómico favorable y un aumento rápido del precio de la vivienda (1997 - 2005) que condujo a la especulación. El sector inmobiliario creció debido a la entrega de créditos hipotecarios de alto riesgo o *subprime* y la negociación de estos títulos entre entidades financieras, lo que dio lugar a una acumulación de errores en el sistema de regulación y supervisión del sistema financiero. La especulación del precio y el valor de la vivienda (aumento sostenido y repentina disminución); la relajación de los estándares crediticios; los cambios en el modelo de negocios y la introducción de nuevas tecnologías de internet a la industria bancaria para realizar operaciones inmediatas, configuró una economía sobreendeudada, cuya extendida insolvencia llevó a la quiebra al sistema financiero. Esto generó una declinación de la actividad productiva, que desembocó en una crisis económica mundial y el incremento de las tasas de desempleo (Parodi Trece, 2015, pp. 1-35).

La crisis económica internacional del 2008 amenazó el crecimiento económico y el desempeño fiscal de Guatemala. El gobierno de Álvaro Colom, reaccionó estructurando una política contracíclica que puso en marcha medidas para el amortiguamiento de los efectos de la crisis financiera global. Desde enero del 2009, se implementó el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE), el cual fue la punta de lanza de la estrategia. Desde el PNERE, se impulsó un conjunto de políticas y acciones para enfrentar los efectos de la desaceleración económica, entre las que se encuentran la política monetaria y financiera; política fiscal; política cambiaria y de comercio exterior; políticas sectoriales; políticas laboral y social; y financiamiento multilateral (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009).

Según la CEPAL (2009), los principales componentes de la política monetaria y financiera fueron la generación de empleo y apoyo a la inversión privada; la protección social a los sectores más vulnerables (personas en extrema pobreza); mantener los balances macroeconómicos y la salud del sistema financiero, y garantizar la transparencia en el gasto público y fortalecer el clima de negocios (p. 4).

La política fiscal, por su parte, contempló la disminución de impuestos, aumento de subsidios y beneficios tributarios. Esto se consiguió al implementar una reforma de los impuestos de forma gradual. También se incrementó el gasto público y se orientó a infraestructura física y social, con uso intensivo de mano de obra. Desde la política fiscal, también se puso en marcha un programa de desarrollo financiado con préstamos externos, equivalente a 950 millones de dólares (CEPAL, 2009, p. 5).

A través de la política cambiaria y de comercio exterior, la Junta Monetaria autorizó que el Banco de Guatemala suministrara liquidez en dólares a los bancos del sistema, por un monto máximo de 290 millones de dólares, hasta el 31 de mayo de 2009. Desde la política cambiaria, también se modificó el margen de fluctuación del tipo de cambio flexible, pasando de 0.50 % a 0.75 % (CEPAL, 2009, p. 5).

En las políticas sectoriales, se contempló la intervención en el sector de vivienda, la pequeña y mediana empresa, el turismo, la industria y el sector agropecuario; las políticas laborales y el financiamiento multilateral. En el sector de vivienda, se creó un fondo para su financiamiento, el cual funcionó como un mecanismo para proveer líneas de crédito. Este fondo sirvió también para inyectar liquidez al sector. La intervención del gobierno en la pequeña y mediana empresa, consistió en la implementación de un programa para fortalecerlas. Para el turismo, se generó una estrategia de promoción para atraer turistas extranjeros y nacionales. En el sector de la industria, se impulsó proyectos relacionados con fuentes de energía eléctrica, térmica, hidroeléctrica y petrolera. En el sector agropecuario, se instauró una política de desarrollo productivo para el sector agrícola, y se hizo un reordenamiento presupuestario que garantizó la asignación de recursos para el desarrollo productivo del área rural (CEPAL, 2009, p. 5).

En las políticas laboral y social, hubo cambios importantes. En el marco de las políticas laborales, el salario mínimo para trabajadores del área agrícola y no agrícola, excepto la maquila, aumentó un 7.69 % y, mediante reformas legales, se regularizó el trabajo de tiempo

parcial. Desde las políticas sociales, se asignó presupuesto para consolidar los programas Mi Familia Progresá, y se diseñó y ejecutó medidas de estímulo a la actividad productiva sostenible en municipios de mayor pobreza.

I.7 La pandemia del Covid-19 y el gran confinamiento. Escenario económico global y local

La pandemia del Covid-19, aceleró procesos que ya se estaban gestando a escala global. El ascenso económico de China y el declive de Estados Unidos, por ejemplo. China demostró la capacidad para sobreponerse al embate económico generado por la pandemia y cuenta con un desarrollo tecnológico que ha permitido la expansión de su economía a escala global. Por otra parte, Estados Unidos perdió su capacidad de liderazgo tecnológico y para resolver la pandemia al interior de sus fronteras. La Unión Europea, está acompañando el declive estadounidense por plegarse a sus políticas económicas. El eje del poder mundial, tarde o temprano, se trasladará a Asia (Zibechi, 2020).

En ese sentido, la pandemia de Covid-19, representó una transición en el orden internacional, debido a la manera en que los países de todo el mundo han entablado relaciones económicas con Estados Unidos y China. En Latinoamérica, los negocios que se realizan de Panamá hacia el norte del continente se sostienen principalmente con Estados Unidos, en tanto que, los del cono sur, se realizan principalmente con China. Es este fenómeno comercial el que ha dado lugar a una bipolaridad en América Latina, en la que China está buscando cada vez más protagonismo en la región, por lo que impulsa estratégicamente tecnologías como la de 5G (a través de Huawei), a la vez que inyecta capital para el desarrollo en varios países de América Latina. Mientras tanto, Estados Unidos, disputa el control haciendo alianzas estratégicas con los países de la región (Actis & Creús, 2020).

El Gran Confinamiento se originó por las medidas no farmacológicas implementadas para contener la diseminación del Covid-19 alrededor del mundo, siendo estas el aislamiento y cuarentena obligatorios, el uso de mascarilla, el distanciamiento social y la reducción de actividades productivas. Esto generó una desaceleración económica mundial y de dimensiones similares a la que aconteció durante la Gran Depresión de la década de los treinta del siglo XX (International Monetary Fund, 2020, p. xii). Para comprender el impacto que tuvo el gran confinamiento en Guatemala, es importante revisar algunos indicadores que revelan el estado del país a lo largo de este proceso. Por lo que, en esta sección, se examinará

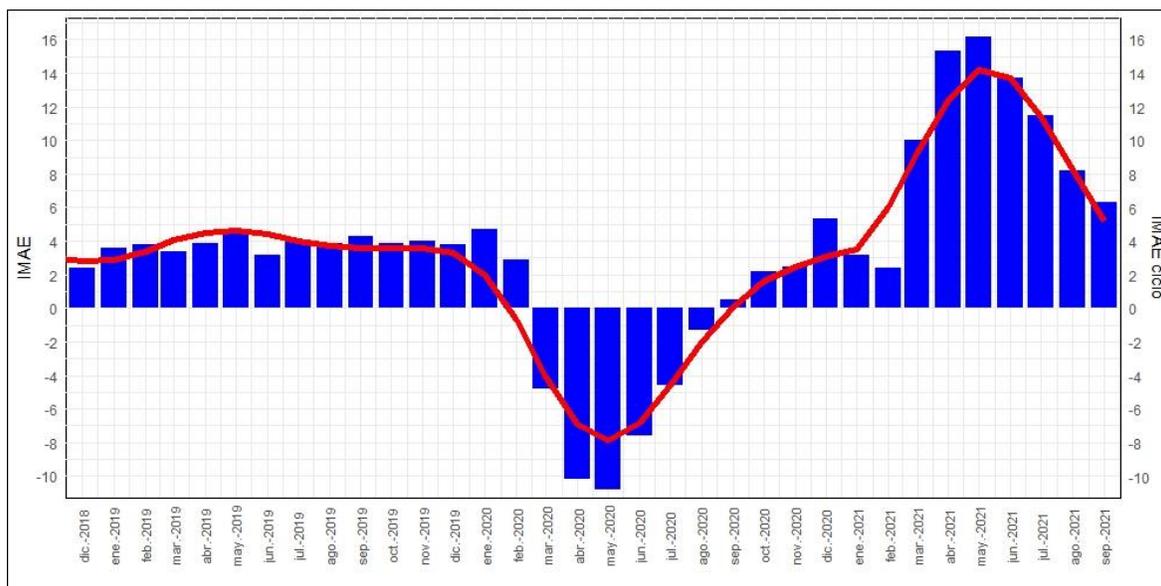
la evolución de la actividad económica del país, el comportamiento del empleo, la recaudación tributaria y, por último, ejecución del gasto público en Guatemala durante la Pandemia del Covid-19.

I.7.1 Desaceleración de la actividad económica

El Índice de Actividad Económica Mensual en el país había permanecido estable, con un promedio de 3.39, entre enero del 2017 y febrero del 2020. A partir del mes de marzo del 2020, el índice experimentó una caída inicial de -4.8, llegando a ser el punto más bajo el mes de mayo del 2020, en el que se reporta una actividad económica de -10.8. A medida que se levantaron las restricciones de movilidad, se adentra la nueva normalidad y el gran confinamiento inicia a quedar en el pasado, se ve una recuperación progresiva en la actividad económica del país. A partir de octubre, inicia a notarse una recuperación importante y posteriormente se llega a niveles de actividad económica poco usuales y de carácter temporal, característicos de momentos posteriores a crisis económicas; por último, es posible notar un retorno a la normalidad y pronosticar un repunte por las celebraciones de fin de año del 2021 (ver Gráfica No. 1).

Pese a que la actividad económica antes de la pandemia era estable, Guatemala generaba un bajo crecimiento económico. Entre los años 2000 y 2019, el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo una tasa de crecimiento promedio equivalente a 3.5 %. Según Casasola & Menchú (2020), esto dificulta generar condiciones de prosperidad que permitan atender las necesidades de la población. A ese ritmo, el país tardaría más de setenta años en duplicar el ingreso de cada uno de sus habitantes (p. 4).

Gráfica No. 1: Índice Mensual de Actividad Económica de Guatemala (2019-2021)



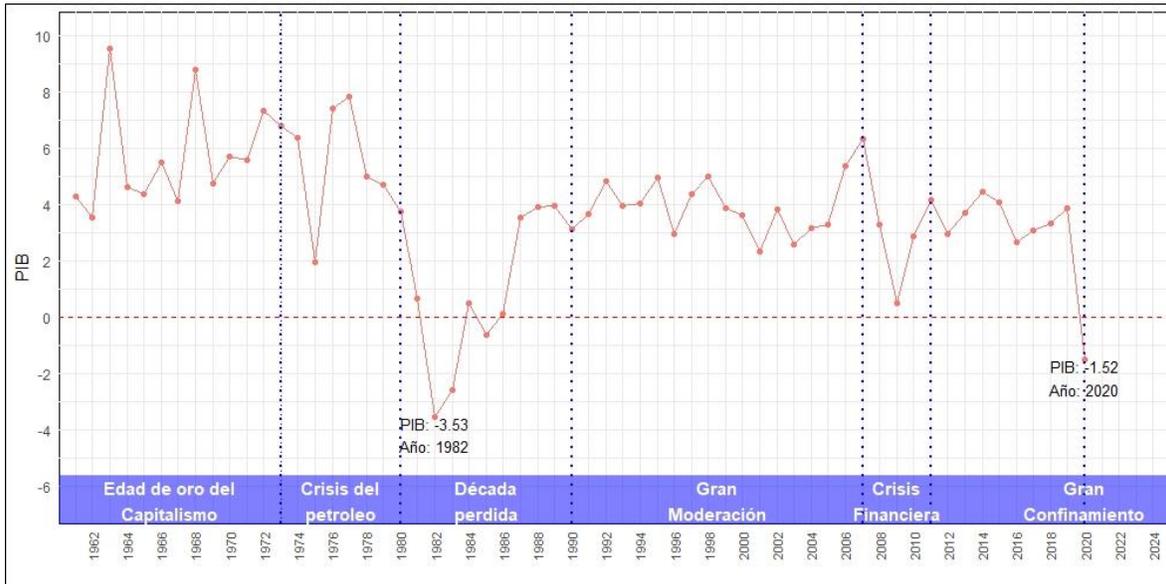
Fuente: elaboración propia, con base en datos del Banco de Guatemala

En el año 2019, la tasa de crecimiento del PIB en Guatemala, había sido una de las más altas de Latinoamérica (3.87 %), para el 2020, se pronosticaba un desempeño económico superior (Casasola & Menchú, 2020, p. 4). Con la llegada del Covid-19, el PIB llegó a una tasa de crecimiento equivalente de -1.51 % en el año 2020. El país no había experimentado una desaceleración económica tan baja desde 1982, con el inicio de la década perdida (ver Gráfica No. 2).

El gran confinamiento tuvo efectos importantes en la economía. En el segundo trimestre del 2020 el Banco de Guatemala reportó que las actividades económicas más afectadas fueron las de alojamiento y de servicio de comidas (PIB 45.4 %); transporte y almacenamiento (PIB -31.3 %); otras actividades de servicios (PIB -22.2 %); enseñanza (PIB -14.3); y explotación de minas y canteras (PIB -14.1%).

Según los informes del Banco de Guatemala, para el año 2019, la actividad económica de alojamiento y de servicio de comidas habría sido uno de los sectores más rentables y representó el 3.16 % del PIB de ese año. En el 2020, derivado del gran confinamiento, ese mismo sector llegó a experimentar una fuerte contracción y su tasa de crecimiento negativa

Gráfica No. 2: Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala (1961-2020)



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Banco Mundial (2021).

fue de -24.0 %. Para el año 2021 muestra un repunte importante en el segundo trimestre, llegando a una tasa 64.1 % del PIB (ver Cuadro No. 1).

Seguido de esta, se encuentra la actividad económica del transporte y almacenamiento, la que, el año 2019, reportó una tasa de crecimiento del 2.7 y representó el 3.01 % del PIB, en tanto que, en el 2020 se reportó -12.9 y en el segundo trimestre del 2021 se registró una tasa de 38.5. Otra actividad que sufrió una fuerte contracción es la de otras actividades de servicios, la cual representó un 4.06 % del PIB en 2019. En 2020 cerró con una tasa de -9.3 y para el segundo trimestre del 2021, mostró una recuperación, llegando hasta 18.0.

Un comportamiento similar lo ha mostrado la actividad económica de la construcción, la cual reflejó una disminución, y pasó de ser una de las más altas en el 2019, a ser una de las cuatro actividades económicas con mayor contracción en el 2020, ya que cerró con -6.2. La actividad económica de la enseñanza, fue una de las primeras en ser afectadas por el gran confinamiento. En el 2019, la enseñanza representó un 4.72 % del PIB y mostró una tasa del 0.8; en el 2020 llegó a -2.4, en el segundo trimestre del 2021 se registró una recuperación importante en esta actividad económica y llegó 14.2.

Cuadro No. 1: Efectos del Gran Confinamiento en el Producto Interno Bruto Trimestral (PIBT), medido por el origen de la producción (2019-2021).

Actividad económica	2019				2020				2021		PIB Anual			
	Trimestre				Trimestre				Trimestre		2019		2020	
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	Tasa PIB	%	Tasa PIB	%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2.6	0.6	1.6	3.4	4.0	1.5	2.6	3.4	1.8	3.4	2.1	9.43%	2.9	10.24%
Explotación de minas y canteras	0.4	2.3	5.4	2.8	2.3	-14.1	-1.0	6.9	3.8	24.7	2.8	0.53%	-1.6	0.51%
Industrias manufactureras	2.5	4.1	3.3	2.6	0.9	-9.3	2.9	5.0	6.4	16.3	3.1	13.80%	-0.2	14.09%
Suministro de electricidad, agua y saneamiento	-0.6	-1.2	-8.2	4.2	4.3	-8.8	8.0	5.1	2.9	15.7	-1.3	2.34%	2.2	2.37%
Construcción	8.5	13.8	8.9	7.1	-3.8	-12.1	-6.8	-1.9	12.4	12.2	9.5	5.15%	-6.2	5.12%
Comercio y reparación de vehículos	4.1	3.6	3.7	3.5	1.9	-7.6	0.3	3.1	6.3	17.7	3.7	19.17%	-0.5	19.08%
Transporte y almacenamiento	3.4	1.1	2.6	3.5	-4.0	-31.3	-14.3	-2.8	-1.4	38.5	2.7	3.01%	-12.9	2.93%
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	4.9	9.9	6.3	6.6	-4.6	-45.4	-30.9	-14.9	-3.0	64.1	6.9	3.16%	-24.0	2.43%
Información y comunicaciones	8	-1.1	5.2	5.8	1.7	-2.5	2.3	3.8	6.0	11.0	4.4	3.84%	1.4	3.76%
Actividades financieras y de seguros	6.9	7.6	6.5	7.5	4.5	1.2	3.0	4.7	5.0	10.0	7.1	3.86%	3.4	3.88%
Actividades inmobiliarias	4.3	4.3	4.5	4.3	3.5	2.7	2.6	3.5	4.0	5.2	4.3	8.31%	3.1	8.56%
Actividades profesionales científicas y técnicas	3.2	4.9	3.8	3.3	-0.5	-6.8	-1.8	0.4	4.5	8.8	3.8	2.43%	-2.1	2.41%

Actividades de servicios administrativos y de apoyo	2.5	1	4.8	3.5	0.5	-8.6	-1.7	8.5	5.0	17.8	2.9	3.20%	-0.1	3.19%
Administración pública y defensa	2.1	2.1	2.8	2	3.4	-0.1	-0.3	1.1	0.3	2.1	2.3	4.24%	1.0	4.38%
Enseñanza	0.8	0.2	1.4	0.6	-6.0	-14.3	-2.7	16.1	-2.4	14.2	0.8	4.72%	-2.4	4.78%
Salud	2.2	1.6	7.5	6.3	3.6	-12.7	0.6	7.7	10.3	35.2	4.4	2.64%	-0.2	2.73%
Otras actividades de servicios	2.7	2.1	1.1	6.1	-0.7	-22.2	-11.5	-2.6	0.6	18.0	3.0	4.06%	-9.3	3.74%
Impuestos netos de subvenciones a los productos	6.7	7.3	7	6.4	1.7	-13.3	-3.8	3.7	8.4	25.2	6.8	6.10%	-2.9	5.81%
PIB	3.8	3.7	3.8	4.1	1.2	-8.9	-1.4	3.0	4.5	15.1	3.9	100%	-1.5	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos publicados por el Banco de Guatemala (2021).

En el 2020, las actividades económicas menos afectadas fueron la financiera y de seguros (3.4); actividades inmobiliarias (3.1); la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (2.9); el suministro de electricidad y agua (2.2); e información y comunicación (1.4). Paradójicamente, estas actividades económicas son las que reflejan una menor tasa de variación en el primer y segundo trimestre del 2021. Lo que demuestra que el sector de servicios es la principal fuente de ingresos de la economía guatemalteca y también, la principal fuente de empleo formal.

En el 2021, el Banco de Guatemala reportó una tasa de crecimiento del PIB de 4.5 y 15.1 en el primer y segundo trimestre del año, respectivamente, validando así la hipótesis de la recuperación económica en V que habrían diagnosticado el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la CEPAL y el CIEN, en el año 2020.

I.7.2 Comportamiento del empleo

Guatemala presenta bajas tasas de desempleo, pero altas tasas de informalidad. El promedio de la tasa de desempleo, entre los años 2013 al 2018, fue de 2.7 %, en tanto que, la tasa de informalidad de la Población Económicamente Activa, permaneció en un promedio de 70% entre los años del 2002 al 2018. La tasa de informalidad demuestra que la mayoría de la población se encuentra en condiciones laborales informales (Calderón et al., 2019, pp. 7-8). Según Calderón *et al.* (2019), en Guatemala, la oferta de trabajo creció más rápido que la demanda del empleo formal y experimentó una tasa de crecimiento interanual equivalente al 4.4 % entre los años 2012 al 2017. Por otra parte, la demanda de trabajo o cantidad de empleos que ofrecen las empresas, experimentó una tasa de crecimiento interanual negativa, equivalente al -2 % en el mismo período. Este escenario ha dado lugar a una brecha de empleo formal que habría crecido de manera constante y a un ritmo por arriba del 6 % y con una tasa de crecimiento interanual del 7.9 %. La brecha de empleo formal, continuará creciendo a menos que se creen oportunidades de empleo formal para la población (pp. 7-8).

La brecha de empleo formal, definida como “personas que desean ocuparse como asalariadas de manera formal, pero que se encuentran desempleadas o están ocupadas en actividades no formales” (Calderón et al., 2019, p. 8), tiene relación directa con las causas de migración ilegal hacia Estados Unidos. Los guatemaltecos migran ilegalmente hacia ese país debido al bajo crecimiento de la tasa de empleo formal, lo que genera falta de oportunidades y tiene

relación con factores de riesgo para involucrarse en la comisión de delitos (Casasola & Menchú, 2020, p. 7).

En julio del 2020, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los empleos formales que se encontraban en situación de riesgo alta en Guatemala, estaban en los sectores de actividades profesionales, científicas, técnicas, de servicios administrativos y de apoyo; el comercio, restaurantes y hoteles; Industria manufacturera; información y comunicación. En situación de riesgo media estaban los empleos del sector de la construcción y actividades inmobiliarias y el de intermediación financiera y seguros. En riesgo medio-bajo, se encontraban los empleos del sector económico de agricultura, ganadería y pesca y el de actividades de administración pública (defensa, enseñanza, salud y de asistencia social) (Organización Internacional del Trabajo, 2020, p. 3) (Ver Cuadro No. 2).

La contracción económica generada por el gran confinamiento impactó en el trabajo formal, siendo los sectores más afectados los que experimentaron las tasas de crecimiento anual del PIB más bajas en el país. Según datos publicados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en el 2020 hubo un promedio de 22,047 patronos cotizantes, lo que equivale a 9.4% menos en comparación con el promedio registrado en 2019. Esto refleja el impacto que el gran confinamiento tuvo en las empresas y el empleo formal.

La disminución en los afiliados cotizantes entre los meses de enero y junio del 2020, asciende 118,970. Esto quiere decir que es al menos ese el número de empleos formales que se perdió en Guatemala entre los meses de marzo y junio de ese año. Los meses de julio a diciembre muestra una recuperación en V del empleo, no obstante, esta no alcanzó la cifra registrada en enero de ese mismo año. Según el IGSS, la disminución en el número de patronos y de afiliados cotizantes, reflejan un retroceso de 7 años en materia de empleo formal y seguridad social.

Cuadro No. 2: Trabajadores en situación de riesgo desde una perspectiva sectorial (2019)

Sector de la Economía	Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica	Niveles de empleo	Participación en el empleo total	Niveles de empleo femenino	Participación femenina en el empleo sectorial
Actividades de administración pública (defensa, enseñanza, salud y de asistencia social)	Media-Baja	639,909	9.20%	316,039	49.40%
Agricultura, ganadería y pesca	Media-Baja	2,215,134	31.90%	247,552	11.20%
Construcción y actividades inmobiliarias	Media	540,827	7.80%	12,535	2.30%
Intermediación financiera y seguros	Media	82,027	1.20%	33,578	40.90%
Información y comunicaciones	Media-Alta	41,490	0.60%	9,485	22.90%
Industria manufacturera	Alta	794,718	11.50%	343,332	43.20%
Comercio, restaurantes y hoteles	Alta	1,863,647	26.90%	847,184	45.50%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios	Alta	758,111	10.90%	453,840	59.90%

administrativos y de apoyo					
----------------------------	--	--	--	--	--

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2020), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2019, citado por la Organización Internacional del Trabajo (2021).

El impacto que el gran confinamiento tuvo en el empleo informal no ha sido medido, ya que las restricciones impuestas para contener la pandemia durante el 2020, no hicieron posible la implementación de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos que realiza el INE de manera trimestral.

I.7.3 Recaudación tributaria 2020

En el 2019, los ingresos tributarios alcanzaron un valor de Q. 62,593.55 millones, equivalente al 10.6 % del PIB del mismo año. En el 2020, los ingresos tributarios alcanzaron Q. 60,279.4 millones, lo que equivale a 10.1 % del PIB, y 0.6 % lejos de la meta de recaudación trazada para el 2020. Análisis realizados por la ICEFI, muestran que, en la estructura tributaria de Guatemala, predominan los impuestos indirectos, los que en el año 2020 alcanzaron hasta el 63.8 % de la recaudación, siendo esta cifra mucho menor de la alcanzada en el 2019 (64.9 %). Estos impuestos indirectos están conformados por el IVA (47.7 %), derechos arancelarios (4.1 %), petróleo (5.8%) y otros impuestos (6.2 %). La disminución en la recaudación tributaria de los impuestos indirectos, está asociada a la contracción económica y a la reducción del consumo que generó el gran confinamiento (Donis & Medina, 2021).

Según Donis y Medina (2021), las autoridades fiscales del país tienen pendiente definir una política tributaria que evalúe de forma permanente la observancia de los propósitos que originaron cada impuesto y la productividad de los mismos. La carga tributaria decreciente en los impuestos indirectos (IVA, derechos arancelarios, petróleo y otros impuestos) y directos (Impuesto Sobre la Renta e Impuesto de Solidaridad), es generada por deficiencias en la administración tributaria, evasión e incumplimiento de impuestos, contrabando, flujos ilícitos de capital y tratamientos fiscales diferenciados. Implementar una política fiscal seria y orientada a resolver los problemas enunciados, es necesario para garantizar los recursos suficientes que permitan el funcionamiento correcto del Estado. Pese a la imperativa necesidad de incrementar los ingresos del Estado, aún se carece de planes que busquen resolver el problema. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y el Congreso de la República de Guatemala, han priorizado

los intereses de los empresarios apoyando iniciativas de ley que beneficia exclusivamente a este sector (pp. 9-12).

I.8 Ejecución del gasto público y políticas sociales contracíclicas 2020

Las políticas sociales contracíclicas implementadas por el Gobierno de Guatemala para atenuar los impactos del Covid-19, cobraron vida a través de los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020, por medio de los cuales el organismo legislativo autorizó la ampliación del presupuesto general de ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del 2020, a través del endeudamiento público externo e interno. Los decretos mencionados, asignaron recursos a diferentes entidades del Estado. La ampliación presupuestaria sumó Q19,806.0 millones, equivalentes al 3.3% del PIB de 2020 y los gastos totales representaron el 15.6% del PIB.

La ejecución presupuestaria del año 2020 fue 14% mayor a la del 2019, esta ascendió a Q. 96,625.44 millones. Al analizar y comparar la distribución de esta por entidad, de los años 2019 y 2020, publicadas en el sitio web del MINFIN, es posible notar que, durante el 2020, hubo cambios importantes que estuvieron orientados a disminuir el impacto del gran confinamiento en la economía nacional. El incremento del gasto público en Q. 3,058.28 millones, equivalente a un aumento del 90 % del presupuesto del Ministerio de Economía (MINECO) y el incremento de Q. 6,186.62 millones, equivalente a 86% más, respecto al año 2019, están relacionados a la implementación de políticas sociales contracíclicas ejecutadas para atenuar los impactos de la pandemia del Covid-19 (ver Cuadro No. 3).

Llama la atención que, pese a que al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se le proporcionó un incremento de Q. 1,574.5 millones a través del decreto 12-2020 y 13-2020, no es evidente el cambio en la ejecución presupuestaria, ya que esta ascendió a Q. 723.31 millones, equivalente a un incremento relativo del 8%, lo que evidencia poca adaptabilidad para la atención de emergencias por parte de la institución.

Es evidente un incremento del 5 y 11% de ejecución presupuestaria en servicios de deuda pública y Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, respectivamente. Esto se debe a que la mayoría de los programas implementados durante el gran confinamiento se financiaron con deuda interna y deuda externa.

En contraste, es posible observar que hubo importantes reducciones del gasto público en otras instituciones, por ejemplo, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ejecutó Q. 1045.66 millones de quetzales menos en el 2020 que en el 2019, esto representa

un 22 % menos de ejecución respecto al año anterior; el Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE), ejecutó 33%, equivalente a Q. 120.19 millones menos que en 2019; al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, se ejecutó Q. 52.81 millones menos. La reducción a el gasto del presupuesto de estas instituciones, está estrechamente relacionada a que estas entidades no ejecutan actividades esenciales. Las entidades del Estado con mayor

Cuadro No. 3: Ejecución presupuestaria por entidad. Comparación 2019-2020

Entidad	2019		2020		Cambios en la ejecución del presupuesto por entidad (2020)	
	Q. Millones	%	Q. Millones	%	Q. Millones	%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Q 26,797.70	32.35%	Q 30,237.59	31.29%	3439.89	11%
Ministerio de Educación	Q 15,814.82	19.09%	Q 16,732.66	17.32%	917.84	5%
Servicios de la Deuda Publica	Q 12,692.46	15.32%	Q 13,427.76	13.90%	735.30	5%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q 7,895.60	9.53%	Q 8,618.91	8.92%	723.31	8%
Ministerio de Desarrollo Social	Q 966.05	1.17%	Q 7,152.67	7.40%	6186.62	86%
Ministerio de Gobernación	Q 4,661.84	5.63%	Q 5,100.28	5.28%	438.44	9%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q 5,858.74	7.07%	Q 4,813.08	4.98%	-1045.66	-22%
Ministerio de Economía	Q 350.62	0.42%	Q 3,408.90	3.53%	3058.28	90%
Ministerio de la Defensa Nacional	Q 2,554.49	3.08%	Q 2,509.93	2.60%	-44.56	-2%
Secretarías Y otras Dependencias del Ejecutivo	Q 1,327.36	1.60%	Q 1,145.56	1.19%	-181.80	-16%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Q 1,308.31	1.58%	Q 1,122.42	1.16%	-185.89	-17%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Q 674.78	0.81%	Q 650.48	0.67%	-24.30	-4%
Ministerio de Relaciones Exteriores	Q 543.14	0.66%	Q 547.53	0.57%	4.39	1%
Ministerio de Cultura y Deportes	Q 479.01	0.58%	Q 358.82	0.37%	-120.19	-33%

Ministerio de Finanzas Públicas	Q	305.21	0.37%	Q	283.95	0.29%	-21.26	-7%
Presidencia de la República.	Q	241.64	0.29%	Q	203.43	0.21%	-38.21	-19%
Procuraduría General de la Nación (PGN)	Q	125.25	0.15%	Q	125.14	0.13%	-0.11	0%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Q	170.25	0.21%	Q	117.44	0.12%	-52.81	-45%
Ministerio de Energía y Minas	Q	71.76	0.09%	Q	68.89	0.07%	-2.87	-4%
Total	Q	82,839.04	100%	Q	96,625.44	100%	13786.40	14%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de Ministerio de Finanzas Públicas (2019, 2020)

gasto presupuestario, son las que estuvieron a cargo de la ejecución de las políticas sociales contracíclicas, las cuales se describen a continuación.

I.8.1 Políticas sociales contracíclicas

La ampliación y asignación presupuestaria tenía como objetivo implementar 10 programas que disminuyeran la desaceleración económica del país, los cuales pueden clasificarse en políticas sociales contracíclicas para el empleo, la seguridad alimentaria; apoyo a la pequeña y mediana empresa; rescate a la economía familiar y educación.

Laborales

Para la protección del empleo, se implementó tres estrategias, dos de ellas enfocadas a la protección del empleo y una tercera, orientada a la compensar la exposición al riesgo de salud del personal que atendía en primera línea los contagios de Covid-19. La primera estrategia para la protección del empleo fue otorgada a través del artículo 5, inciso 8, del decreto 12 – 2020; el cual establece que el diferimiento del pago del Impuesto de Solidaridad (ISO), correspondiente al segundo trimestre del ejercicio fiscal del 2020, podría hacerse efectivo hasta el 30 de septiembre de ese mismo año. Las empresas que optaron por este beneficio, adquirieron el compromiso de no poder despedir a ninguno de sus trabajadores hasta que se hubiera completado el pago.

Fondo para la protección del empleo

El Fondo para la Protección del Empleo, que surgió a través del artículo 3, del decreto 13-2020, y que tenía como objetivo apoyar a trabajadores del sector privado que se les autorizó la suspensión del contrato a través del ministerio de trabajo. El apoyo consistía en otorgar Q. 75.00 diarios por cada día de suspensión. A este fondo fueron asignados 2 mil millones de quetzales, provenientes de la deuda interna y de bonos del Tesoro del Banco de Guatemala y se ejecutó desde el Crédito Hipotecario Nacional, bajo requerimiento del Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo.

Se contempló inicialmente beneficiar a más de 300,000 trabajadores del sector privado que fueran suspendidos por sus patronos, como consecuencia del Estado de Calamidad decretado por el gobierno. Para el 30 de septiembre del 2020, se habría beneficiado a un total de 191,110 trabajadores, y se ejecutó un monto de Q.1,700,666,475. Asimismo, a través del decreto 34-2020, se ordenó realizar un aporte único a las personas que se encontraban suspendidas y tuvieran calidad de beneficiarios de este fondo al 30 de septiembre del 2020, con el propósito de liquidar el remanente, que equivaldría a Q. 149,333,055.20, el cual fue distribuido entre

81,230 trabajadores con contratos suspendidos por sus patronos. Cada beneficiario recibió Q. 1838.40 adicionales en el mes de diciembre de ese mismo año (Ministerio de Economía, 2020). Es importante mencionar que, a través del Decreto 25-2020, se estableció una bonificación única y extraordinaria a los jubilados y pensionados del Estado, para lo cual se asignó Q.150 millones del Fondo de Protección al Empleo, con el que se benefició a 103,692 jubilados.

Bono Riesgo para Personal de Salud

El programa de Bono Riesgo para Personal de Salud, consistió en una compensación económica por la exposición al riesgo que el personal de salud tenía al estar expuesto al Covid-19, por causa directa al ejercer sus labores. A este programa fueron asignados Q. 26 millones, financiados por deuda interna, aprobada a través del decreto 20-2020 y fue ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Seguridad alimentaria

Para garantizar la seguridad alimentaria, generada por los efectos de la pandemia del Covid-19 y el gran confinamiento, el gobierno decidió implementar dos programas, siendo estos el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa de Alimentación Escolar. El Gobierno facilitó la logística de para un tercer programa de donaciones de alimentos, provenientes del sector privado, llamado Caja “Saldremos Adelante”. A continuación, se describe brevemente el origen, financiamiento y funcionamiento de estos programas.

Programa de apoyo alimentario

A través del decreto 12-2020, también se creó el Programa de Apoyo Alimentario, y Prevención del Covid-19, el cual tenía como objetivo proporcionar artículos de la canasta básica, medicinas y medicamentos para evitar la propagación del Covid-19, por un valor de Q. 350.00, por medio de aportes en especie, monetario o cupones. Este programa estuvo orientado a familias vulnerables, adultos mayores y personas de la tercera edad, que residieran en asilos. El financiamiento de este programa se hizo a través de deuda externa, por un monto equivalente a Q. 700 millones, de los cuales Q. 350 millones fueron asignados al Ministerio de Desarrollo Social y Q. 350 millones para el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Además de lo anterior, se realizó una ampliación presupuestaria por Q. 100 millones en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, asignado al Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC).

Pese a la fuerte contracción que experimentó la economía nacional y la reducción de las fuentes de ingresos en la población y la demanda de alimentos que se originó a consecuencia de esto,

la ejecución de este programa demoró alrededor de tres meses. Para el mes de mayo, el MAGA realizó un anticipo de Q.300 millones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) para comprar frijol negro, arroz blanco, maíz en grano, avena en hojuelas y otros alimentos no perecederos. En junio, el Ministerio de Desarrollo (MINDES) hizo un anticipo de Q.350 millones al PMA. El MINDES estimó que se entregarían 594,000 raciones de alimentos, las cuales iniciaron a ser distribuidas desde el mes de julio, en los departamentos de El Progreso y Zacapa. Para el mes de octubre de ese año, se habría distribuido únicamente el 22.6 %, equivale a 110,728 raciones. Por otra parte, el MAGA, habría estimado entregar 595,640 raciones de alimentos. No obstante, para el mes de septiembre del 2020, se habrían entregado únicamente el 6.2 % de la meta, equivalente a 31,306 raciones (Lavarreda, 2020, p. 6 y 12).

Programa de alimentación escolar

A través del decreto 12-2020, también se buscó darle continuidad al Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación. Dado las condiciones que generó la emergencia, se entregó a las familias de los niños inscritos en las escuelas públicas, de los niveles de preprimaria y primaria, alimentos no perecederos, por un valor de Q. 60, cifra equivalente a la asignación de 15 días del programa. El financiamiento de este programa proviene del presupuesto ya asignado, por un monto equivalente a Q. 1987 millones. Este programa logró ejecutar al menos el 99.7 % del presupuesto vigente (Lavarreda, 2020, p. 5).

Caja “Saldremos adelante”

El gobierno también ejecutó el programa denominado Caja “Saldremos Adelante”. Los recursos de este programa fueron donados por empresas privadas. El mismo tenía como objetivo proporcionar 200 mil cajas de alimentos no perecederos a las poblaciones en extrema pobreza y con ingresos que dependía de la economía informal.

De apoyo a mediana y pequeña empresa

El gobierno creó el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo y el Programa de Apoyo al Comercio Popular, con el objetivo de sostener la capacidad productiva del país. Los siguientes apartados describen el comportamiento de ambos programas.

Programa de Apoyo al comercio popular

El programa de Apoyo al comercio popular, se creó con el objetivo de realizar una única transferencia monetaria electrónica por la cantidad de Q.1000 para apoyar económicamente al comercio popular. Los beneficiarios de para este apoyo económico, fueron personas que se dedicaban a actividades de economía informal, es decir: comerciantes informales,

transportistas; vendedores no establecidos en lugar específico; personas que paralizaron sus labores a raíz de la emergencia y que no tienen ingresos; y personas que viven en condición de pobreza y pobreza extrema. La fuente de financiamiento fue a través del endeudamiento público externo, por un monto de Q. 100 millones. Para el mes de septiembre del 2020, se habría ejecutado el 100 % del presupuesto asignado (Lavarreda, 2020, p. 5). No obstante, se identificó irregularidades en la ejecución, por ejemplo, la duplicidad de al menos 65 beneficiarios en el programa (Diálogos, 2020, p. 13).

Fondo Crédito para Capital de Trabajo

El fondo de Crédito para Capital de Trabajo, se creó a través del decreto 13-2020 y se creó con el propósito de financiar capital de trabajo con condiciones blandas para sostener la productividad de las personas, individuales y jurídicas, que necesitaran capital de trabajo para continuar las operaciones de sus negocios. El financiamiento de este fue a través de bonos del Tesoro del Banco de Guatemala y se le asignó Q 2,730 millones, de los cuales se ejecutaron Q2,300 millones, que corresponde al 84%, por lo que se registró un saldo disponible de Q430 millones. No se identificó mayor información al respecto de la ejecución (Hora, 2021).

Rescate para la economía familiar

El rescate de la economía familiar, se realizó a través de dos bonos que buscaron inyectar efectivo para frenar la desaceleración económica, siendo estos los programas de Bono Familia y Adulto Mayor. También se implementó un subsidio que tenía como objetivo garantizar el acceso al servicio de energía eléctrica para la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A continuación, se describe el origen del financiamiento y la ejecución de cada uno de estos programas.

Programa Bono familia

El Programa Bono Familiar, nace a través del decreto 13-2020 y su ejecución fue delegada al MINDES. Este programa surge con el objetivo de proveer ingresos a la población más afectada económicamente por las medidas tomadas por la emergencia. La población objetivo eran familias de bajos ingresos y se tenía planificado priorizar a personas pobres, adultos mayores, madres solteras, hogares monoparentales y otros, a quienes se les entregó aportes económicos de mil quetzales. Los Q. 6 mil millones del programa se financiaron con Bonos del Tesoro del Banco de Guatemala.

A través de este programa, el MINDES realizó dos aportes económicos a hogares con consumo energético menor a 200 KWh y a hogares sin electricidad, equivalente a Q. 2000 por hogar.

Los aportes económicos realizados a los hogares con el consumo energético menor a 200 KWh ascendió a Q. 5,057.2 millones, en tanto que los aportes realizados a los hogares sin electricidad ascendió a Q. 280 millones. Finalmente, se tomó la decisión de realizar un tercer aporte, equivalente a Q.250.00 por beneficiario. Este ajuste permitió proporcionar un tercer aporte a 505 hogares sin electricidad, equivalente a Q. 2,250.00 (Lavarreda, 2020, p. 12).

Programa del adulto mayor

El programa del adulto mayor nació con el decreto 85-2005 y con el 12-2020 realizó una ampliación presupuestaria y se le asignó Q. 100 millones adicionales. No obstante, el funcionamiento administrativo del Ministerio de Trabajo, limitó la ejecución de la ampliación presupuestaria.

Subsidio de energía eléctrica

En el decreto 12-2020, Artículo 15, inciso 5, se estableció que el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), garantizaría el subsidio para el pago del consumo de energía eléctrica de los hogares pobres y en pobreza extrema. Se estableció la tarifa de Q. 0.40/kWh para los usuarios que consumieran 1-60 KWh/mes, y que los usuarios que consumían entre 61-125/kWh, pagarían una tarifa de Q. 0.70/kWh. La asignación de recursos se hizo a través de los decretos 13 y 20-2020, desde los que se asignó Q. 630 millones. Q. 270 fueron financiados con Bonos del tesoro del BANGUAT y Q. 360 millones en deuda interna. El presupuesto asignado para el subsidio de energía eléctrica se habría ejecutado en su totalidad para octubre del 2020.

Estrategias educativas

Para darle continuidad a las actividades del sistema educativo, el MINEDUC emprendió una estrategia educativa a la que denominó #AprendoEnCasa. La implementación de esta giró en torno a la ejecución de doce distintas acciones pedagógicas, siendo estas la implementación de medios de difusión, la realización de sesiones de aprendizajes que fueron transmitidas por medio de programas radiales, televisión y redes sociales. Se formuló una estrategia de apoyo pedagógico a distancia, a través de la que se implementó varios recursos digitales, entre los que destacan guías de autoaprendizaje, plataformas educativas, revistas y bibliotecas (Ministerio de Educación, 2020b).

La implementación de la estrategia fue insuficiente. En el 2020 el MINEDUC, habría indicado que la deserción escolar ascendía a 63,855 estudiantes, equivalente al 2%. No obstante, en marzo del 2021, se dio a conocer que el número de estudiantes inscritos disminuyó 605,059,

por lo que se calcula que la tasa de deserción escolar real fue de 14.6 %. El nivel educativo más afectado fue la primaria para adultos, con una tasa de deserción equivalente a 78.1 %; seguido del diversificado con 36.1 %; básicos 29.8 %; y el nivel preprimario 14.3 %. El nivel educativo que reportó la tasa de deserción más baja es el de primaria, con 5.5 % (ver Cuadro No. 3). La deserción escolar generada por los efectos de la pandemia del Covid-19 y el gran confinamiento, representan un retroceso de al menos 16 años en la cobertura escolar a nivel nacional¹.

Cuadro No. 4: Deserción escolar generada por la pandemia del Covid-19 y el gran confinamiento (2020-2021)

Nivel escolar	Matriculas por ciclo lectivo		Deserción Escolar	
	2020	2021	N	%
Preprimaria	597,751	512,448	85,303	14.3%
Primaria	2,349,254	2,219,187	130,067	5.5%
Básicos	763,749	535,779	227,970	29.8%
Diversificado	414,276	264,580	149,696	36.1%
Primaria adultos	15,398	3,375	12,023	78.1%
Total	4,140,428	3,535,369	605,059	14.6%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos publicados por (Ramos, 2021).

En el nivel de preprimaria, la Asociación de Colegios Privados estimó que, para el 2020, el 40% de los estudiantes que cursó ese nivel en colegios privados suspendieron las clases, debido a que muchas familias no tuvieron la capacidad económica de cubrir los gastos de colegiatura. Además, el retiro masivo estuvo asociado a la idea de que los estudiantes de preprimaria no estaban adquiriendo ningún conocimiento (Ola, 2020). Esto quiere decir que, las estrategias pedagógicas y las medidas que contempló el artículo 9, del decreto 12-2020, fueron insuficientes.

¹ Según el Anuario estadístico de la educación en Guatemala, en el 2005, el total de estudiantes inscritos en el sistema educativo fue de 3,565,429 (Ministerio de Educación, 2020a)

Es importante tener en cuenta que, los niveles educativos de básicos, diversificado y primaria para adultos, concentran parte de la población económicamente activa del país. Quienes desertaron, probablemente se vieron forzados a abandonar los estudios por falta de recursos, por lo que el motivo de retiro puede estar asociado a que las personas se vieron obligadas a buscar trabajo, probablemente en el sector informal, o bien, se vieron forzados a migrar de manera irregular hacia afuera de las fronteras del país, porque, como hemos visto en secciones anteriores, las posibilidades de empleo en Guatemala son pocas. A esto, habría que agregar la brecha digital y el acceso a internet, dos variables que afectaron la estrategia educativa que implementó el MINEDUC y el resto de las políticas sociales contracíclicas.

Brecha digital y acceso a internet

La brecha digital analiza la distancia tecnológica existente entre países, áreas geográficas, hogares, negocios e individuos de distintos niveles socioeconómicos, respecto a sus oportunidades de acceso a internet y a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). La brecha digital es un fenómeno complejo en el que intervienen factores políticos, económicos, geográficos y sociales². En tanto fenómeno social, tiene estrecha relación con problemas estructurales como la pobreza, la exclusión, el desempleo, la precarización del trabajo y la distribución inequitativa de la riqueza, problemas que además se enmarcan en el proceso de la globalización (Gómez Navarro et al., 2018, pp. 51-52).

En ese sentido, Guatemala es un país que, para el año 2020, tenía brecha digital grande. Los últimos datos reportados a la Unión Internacional de Telecomunicaciones revelaron que, para el año 2017, había 531 mil, lo que es equivalente a una tasa de 3.14 suscripciones de banda ancha fija activas por cada 100 mil habitantes, una de las más bajas en Latinoamérica. Según los datos de velocidad de descarga publicados por CEPAL (2019), Guatemala contaba con una de las velocidades promedio de descarga de banda ancha fija más bajas de Latinoamérica (11.3 Mbps) y paradójicamente, también es uno de los servicios más caros. A lo anterior, habría que añadir que únicamente el 17 % de los hogares a nivel nacional cuentan con este servicio. Es importante mencionar que la penetración de internet de banda ancha fijo se concentra principalmente en las áreas urbanas del país, en donde el 27 % de los hogares cuentan con este servicio. El área rural posee menor cobertura, la cual asciende al 4 % de los hogares. Estos datos revelan el rezago en materia de conexión a internet fijo que afrontó la población a causa de la pandemia de Covid-19 (Lemus, 2021, pp. 87-91).

² En esta sección, se exponen los resultados más relevantes presentados en Lemus (2021).

La conectividad de banda ancha móvil es mayor. La Unión Internacional de Telecomunicaciones registra que en Guatemala existen 2,783,000 suscripciones de banda ancha móvil, lo que representa una tasa de 16.45 por cada 100 mil habitantes. Según datos de CEPAL (2019b), el promedio de velocidad de descarga es de 18.8 Mbps, lo que la ubica en la posición doce de dieciocho países evaluados. Es importante mencionar que, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, 2019), el 74 % de la población guatemalteca se conecta a internet por medio de un teléfono inteligente.

En relación al acceso a TIC, en Guatemala el 25 % de los hogares a nivel nacional cuenta con computadora, por lo que, junto a El Salvador, Honduras y Nicaragua, es uno de los países con menor acceso a estos equipos en Latinoamérica (CEPAL, 2019c). El censo del 2018, registró que a nivel nacional el 21 % de los hogares contaban con computadora. No obstante, el acceso a estos equipos es diferente según los hogares de las áreas rurales (7%) y urbanas (32 %), lo que revela que la brecha digital es sumamente amplia y que el acceso a TIC depende de si se vive en lugares en los que hay mayores fuentes de ingresos y trabajo.

Capacidades del Estado

La pandemia del Covid-19, aceleró procesos económicos y sociales a escala global y local. En el panorama global se ve el acenso de China como potencia económica y el declive de Estados Unidos. La fuerte dependencia económica de Guatemala, en relación a este último afecta las condiciones económicas del país. En un mundo globalizado, la economía local se vuelve cada vez más vulnerable a los fenómenos globales.

La pandemia del Covid-19 y el gran confinamiento afectó la economía guatemalteca como no se había visto en casi cuarenta años. Los sectores productivos más afectados fueron el turismo, transporte y el sector de servicios. En estos se generó una baja demanda de empleo, cuyo efecto aún no es posible diagnosticar. Las políticas sociales contracíclicas implementadas en el 2020, fueron insuficientes. La implementación del fondo para la protección del empleo no evitó que 118,970 personas perdieran su empleo. Este número se suma a la oferta laboral y junto a la disminución de patronos, hace necesario que se implementen políticas de pleno empleo como las de la crisis financiera del 2008 en Guatemala y otros países del mundo, incluido Estados Unidos.

Guatemala tiene una baja tasa de recaudación tributaria. Esto es debido a que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), aún no han implementado políticas fiscales que garanticen los recursos suficientes para el funcionamiento del Estado. La evasión e incumplimiento de impuestos, contrabando,

flujos ilícitos de capital y tratamientos fiscales diferenciados, siguen siendo un desafío para el Estado guatemalteco.

La pandemia del Covid-19, reveló la importancia que aún tiene el Estado para resolver las crisis. Por lo que es necesario prestarle atención y resolver sus debilidades. Pese a las ampliaciones presupuestarias que hubo en el 2020 para atender la emergencia sanitaria y la crisis económica, las instituciones del estado no tuvieron la capacidad para llevar asistencia y cobertura a la población más vulnerable.

La seguridad alimentaria sigue siendo un capítulo pendiente en el país. El gobierno actual ha efectuado constantes recortes presupuestarios que deterioran cada vez más los escasos y precarios programas que existen. Durante la pandemia del Covid-19, las debilidades del MAGA y del MINDES se hicieron evidentes. La exigua capacidad logística de estas instituciones, tiene que ver principalmente con el abandono y deterior sistemático que han sufrido. Además de lo anterior, la ejecución de los programas de apoyo alimentario se enfrentaron a vacíos de información, ya que los listados que proporcionaban las municipalidades estaban incompletos. Esto dificultó la distribución oportuna de las raciones de alimentos.

Los programas de apoyo a mediana y pequeña empresa, también enfrentaron dificultades. Por una parte, el programa de apoyo al comercio popular, presentó duplicidad de beneficiarios. Mientras que al Fondo Crédito para Capital de Trabajo no pudieron acceder las personas individuales y jurídicas que más lo necesitaban. Una de las causas fue la rigidez de los requisitos y los criterios de selección, esto desembocó en la quiebra de un número importante de pequeñas y medianas empresas.

Uno de los problemas más recurrentes para la ejecución de los programas, fue que las instituciones no tenían acceso a fuentes de información fiables para poder entrar en contacto con beneficiarios potenciales. Esto indica que cada vez es más importante contar con bases de datos y fuentes de información sobre ciudadanos que estén disponibles para las instituciones.

La brecha digital y el acceso a internet son desafíos que enfrentaron las políticas sociales contracíclicas y la educación en particular. Guatemala es un país en el que el acceso a internet se concentra principalmente en las áreas urbanas del país, mientras que la cobertura de internet en las áreas rurales es baja. Respecto a la brecha digital, la mayoría de hogares en el país carece de computadoras. El teléfono celular inteligente es el principal medio de comunicación digital a nivel nacional. El estado de la cobertura de internet y el número de hogares con computadora, hacen que la brecha digital en Guatemala sea grande. El acceso TIC fue una de las causas por las que las personas no lograron acceder a los programas sociales.

Capítulo II

Brecha digital: conectividad, acceso a TICs y exclusión digital en Guatemala.

Desafíos para la Post-Pandemia³

Es difícil estimar el impacto social que tuvo la brecha digital en el país durante el confinamiento. Se carece de fuentes de información actualizadas que permitan comprender la dimensión del problema. Hasta el momento, sabemos que el trabajo y la educación fueron los ámbitos más afectados durante y después del confinamiento. En la actualidad, el desafío será superar, a nivel nacional, las brechas digitales que quedaron en evidencia con la llegada de la pandemia del Covid-19, fenómeno global que nos recordó que existen grupos excluidos y otros en riesgo de exclusión digital.

Las políticas que fueron aplicadas durante el período de cuarentena, nos han conducido a reflexionar en torno a si Guatemala se encontraba o no preparada digitalmente para afrontar el confinamiento. En las sociedades digitales, contar con servicios y equipos que faciliten el intercambio de información y comunicación es una necesidad. Posturas críticas dicen que el internet debería ser declarado un servicio esencial y estratégico para los países, por lo que debe ser regulado por el Estado. Esta postura también insiste en que las telecomunicaciones y el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), deben empezar a considerarse como un derecho humano, esencial e imprescindible, ya que la ausencia de estas compromete o posibilita la competitividad económica a nivel regional, nacional, local e individual.

El Informe Anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha (IDBA-2020), muestra que Chile, Costa Rica, Belice, Argentina, Panamá y Brasil, son los países mejor posicionados de América Latina y el Caribe. Estos países tienen en común que han implementado, desde el Estado, una serie de políticas públicas y de regulación estratégica para reducir la brecha digital al interior de sus fronteras, con el objetivo de posicionarse como países tecnológicamente competitivos en la región (García & Iglesias, 2021). En Guatemala, la conectividad de banda ancha ha sido regulada principalmente por empresas privadas, lo que ha limitado el desarrollo del sector y ha conducido a que el país quede en los últimos puestos del IDBA.

La falta de la intervención estatal, políticas públicas y regulación estratégica, en materia de tecnología y conectividad, quedó en evidencia con la llegada de la pandemia, momento a partir del cual la población guatemalteca tuvo que someterse al desafío de encontrar fuentes de

³ Este capítulo fue publicado como un avance de investigación del proyecto en la Revista Análisis de la Realidad Nacional, Año 10, Edición 210, agosto 2021, pág. 81-114.

internet y TICs para afrontar medidas de confinamiento como el trabajo y la educación en casa. Sin embargo, muchas áreas rurales y urbanas del país concentran altos índices de pobreza, por lo que, tener servicio de internet o TICs, es un privilegio al que un número importante de la población no puede acceder. Esto se debe a factores políticos, económicos, sociales, culturales e históricos, que no discutiremos a profundidad en este artículo, pero que cabe aclarar que son elementos que subyacen en las causas de la brecha digital.

Guatemala es un país centroamericano que tiene la posibilidad de posicionarse digitalmente en la región y con ello crear fuentes de empleo, incrementar los negocios digitales y la productividad, fortalecer la industria del turismo y mejorar los servicios públicos y el gobierno digital, entre otras ventajas competitivas. Reducir la brecha digital e incrementar la penetración de internet, son acciones que podrían contribuir a disminuir los índices de pobreza e incrementar el PIB en el país. Sin embargo, esto implica realizar un esfuerzo importante en materia de políticas públicas e inversión público-privada, que garanticen la penetración de internet en todo el territorio nacional y la formación y capacitación de la población en materia de TICs, por lo que es necesario que Guatemala aprenda de los países más sobresalientes de Latinoamérica para alcanzar ese objetivo.

Partiendo de las reflexiones anteriores, cabe preguntarse: ¿Es Guatemala un país digitalmente competitivo en la región? ¿Cuál es el estado actual de la conectividad y penetración de internet en el país? ¿Cuál es la población más vulnerable a exclusión digital en Guatemala? y ¿Cómo puede Guatemala superar la brecha digital y de conectividad en el país y de qué casos exitosos puede aprender para afrontar la pos-pandemia?

En ese sentido, nos hemos trazado los siguientes objetivos de investigación: a) Establecer si Guatemala es un país competitivo digitalmente en la región; b) Describir el estado actual de la conectividad fija y móvil de Guatemala; c) Conocer cuáles son los grupos más vulnerables de exclusión digital en el país; d) Identificar estrategias y políticas que contribuyan a superar la brecha digital y la brecha de conectividad, para afrontar la pos-pandemia, a través del estudio de un caso de éxito de la región.

Para responder a las preguntas y alcanzar los objetivos planteados, hicimos un recorrido por las principales fuentes de información cuantitativa, nacionales e internacionales, que contienen datos sobre conectividad y acceso a TICs, siendo estas el Censo de Población y Vivienda de Guatemala (INE, 2018), la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI, mayo 2019 (INE, 2019), el Sistema Nacional de Información Territorial de Guatemala y las bases de datos de

CEPALSTATS (CEPAL, 2019a, 2019b, 2019c) y las de la International Telecommunication Union (ITU, 2020). También nos dimos a la tarea de explorar documentos que nos permitieran comprender el caso exitoso de Chile, líder latinoamericano en conectividad y uso de TICs, a la vez que hicimos una revisión del marco jurídico e institucional a través del cual operan las telecomunicaciones y se promueve el uso de las TICs en Guatemala.

La aproximación a esta información es de carácter exploratorio. No obstante, el esfuerzo permitió ubicar la situación tecnológica actual de Guatemala, en relación a sí misma y a los demás países de la región. De esta manera, el presente artículo está dividido en cinco apartados. En la primera parte, se discuten los conceptos de brecha digital y exclusión digital. Seguidamente, se describe el estado actual de la conectividad fija y móvil y se abordan aspectos relacionados al uso del internet en Guatemala.

En la tercera parte, se dan a conocer cuáles son las brechas digitales identificadas a partir de las fuentes de información y se mencionan los grupos más vulnerables de exclusión digital en el país. Posteriormente, se identifican las estrategias y políticas que contribuyeron a que Chile redujera significativamente la brecha digital y de conectividad y se describe cómo logró posicionarse como líder en la región. A partir de este estudio de caso, se proponen acciones que podría realizar Guatemala para superar sus desafíos digitales actuales y afrontar la Pos-Pandemia. Por último, se presentan las conclusiones de esta investigación.

II.1 Definiciones

La brecha digital es un concepto a través del cual se analiza la distancia tecnológica existente entre países, áreas geográficas, hogares, negocios e individuos, de distintos niveles socioeconómicos, respecto a sus oportunidades de acceso a internet y a las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). El acceso a internet y el uso de las TICs, posibilita a las personas e instituciones una amplia variedad de actividades. La brecha digital es un fenómeno complejo, en el que intervienen factores políticos, económicos, geográficos y sociales. En tanto fenómeno social, tiene estrecha relación con problemas estructurales como la pobreza, la exclusión, el desempleo, la precarización del trabajo y la distribución inequitativa de la riqueza, problemas que además se enmarcan en el proceso de la globalización (Gómez Navarro et al., 2018, pp. 51-52).

Para Petrisans (2002), el concepto de brecha digital se aplica tanto en ámbitos domésticos, como a sociedades nacionales, permitiendo así hacer referencias comparativas entre países. Según Petrisans (2002), las brechas digitales se producen entre países y al interior de las

naciones, en dónde pueden encontrarse brechas regionales, brechas entre segmentos socioeconómicos de la población y entre sectores de actividad económica, y brechas digitales entre los grados educativos alcanzados por los ciudadanos (pp. 55-56).

La brecha digital, genera grupos de riesgo de exclusión digital. Según Plascencia (2011), a medida que el acceso a TICs aporta oportunidades de desarrollo económico y educativo al interior de las sociedades y a nivel individual, el incremento en el uso de estas tecnologías, tiene como efecto colateral la exclusión digital, fenómeno que varía en los individuos, según su nivel educativo, perfil etnográfico y nivel de ingresos. En ese sentido, la exclusión digital está presente en todas las sociedades, en mayor o menor medida, y está presente en todos los países con un grado y características específicas (pp. 1-5).

Como veremos a continuación, al interior de la sociedad guatemalteca, la brecha y exclusión digital, tienen relación con el nivel de ingresos y distribución geográfica de la población (García et al. 2019), pero también inciden aspectos como el nivel educativo, género y pertenencia al grupo étnico de la persona. El análisis del conjunto de estas variables, posibilita obtener una “radiografía” a través de la cual puede conocerse y diagnosticar, estadísticamente, el estado actual de la brecha y exclusión digital en el país. Hemos de destacar que, a partir de las fuentes de información estadísticas consultadas, identificamos brechas digitales de género y étnicas. También encontramos que, en Guatemala, la pobreza es un factor transversal que excluye a las personas de tener acceso TICs y a conexión de internet fija o móvil.

Brecha de conectividad. Banda ancha fija y móvil en Guatemala⁴

En esta sección se proporcionará información sobre la conectividad y uso de internet a nivel nacional y se comparará el estado actual de esta con las regiones de Centroamérica y Latinoamérica. Se iniciará presentando información relacionada a la conectividad fija, posteriormente se analizará la conectividad móvil y por último el uso de internet a nivel nacional.

Conectividad de banda ancha fija

Datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2021), muestran que en el año 2005, Guatemala reportó 27,106 suscripciones de banda ancha fija activas, en tanto que, en el 2017, reportó un total de 531,000. Lo anterior nos indica que Guatemala tuvo un incremento relativo a 1859 % en suscripciones de banda ancha fijas activas, en doce años. Según estimaciones de la UIT, en el 2005, la tasa de suscripciones de banda ancha fija activas osciló en 0.21

⁴ Consulte la presentación interactiva con el resumen de los resultados de la investigación, en: <https://public.flourish.studio/story/909491/>

por cada 100 mil habitantes, para el año 2017, la tasa de suscripciones llegó a 3.14 por cada 100 mil habitantes.

Este incremento en las suscripciones de banda ancha fija es importante, porque cada suscripción constituye un punto de red desde el cual, una o más personas, pueden conectarse a una fuente ilimitada de internet desde sus residencias o trabajos. Sin embargo, el incremento aún no es suficiente para cubrir la demanda actual de banda ancha fija en el país. Este incremento, tampoco es sinónimo de competitividad, en términos de conectividad a internet y en relación a los demás países de la región.

En las fuentes de información consultadas, identificamos que Guatemala tiene el desafío de afrontar dos grandes brechas de conectividad fija. Por una parte, se debe mejorar el precio y las condiciones de la velocidad de descarga que se ofrecen en los servicios de conectividad fija y al mismo tiempo posicionarse como un país tecnológicamente competitivo en la región. El segundo desafío, consiste en incrementar la penetración de internet de banda ancha fija en el interior del país y llegar a un número mayor de hogares rurales y urbanos a nivel nacional, reducir la brecha de conectividad y solventar los actuales problemas de exclusión digital. Describiremos el escenario de ambos desafíos a continuación.

Velocidad de descarga

A pesar de que Guatemala incrementó significativamente, en doce años, el número de suscripciones de banda ancha fija, en comparación con otros países, se ubica entre los que tienen uno de los promedios más bajos de velocidad de descarga en la región, por lo que es necesario invertir en infraestructura que posibilite transformar esta situación. Según datos del Observatorio Regional de Banda Ancha, publicados por CEPAL (2019), en el portal CEPALSTAT, Guatemala pasó de tener un promedio de velocidad de descarga de 7.4 Mbps en el 2017, a 11.3 Mbps en el 2019, siendo así el país con el promedio más bajo en Centroamérica. Panamá es el país con la velocidad promedio de descarga más alta en la región centroamericana, con 84.5 Mbps.

A nivel latinoamericano, el país con el promedio de velocidad de descarga más alto es Chile, con 87.7 Mbps. Al comparar el promedio de velocidad de descarga en esta región, notamos que Guatemala supera únicamente a Venezuela, país que tiene un promedio de velocidad de descarga equivalente a 3.6 Mbps. En ese sentido, Guatemala se encuentra sumergido en una brecha digital de conectividad regional, problema que representa un desafío y que tiene que ser

atendido lo antes posible, ya que esto compromete su competitividad tecnológica, y en consecuencia económica, en la región y frente a la pos-pandemia.

Según las bases de datos de la International Telecommunication Union (ITU) 2021), en el año 2020, el costo del servicio de banda ancha fija en Guatemala, se registró en US\$ 28.40, este valor está a US\$ 4.03, por debajo de la media del precio que se ofrece en todos los países del continente americano. Durante el año 2020, las empresas ofrecieron el servicio a una velocidad de descarga equivalente a 10Mbps. El precio de este servicio, asciende a aproximadamente el 7 % del salario mínimo actual en Guatemala.

En todo el continente de América y a nivel mundial, destaca el servicio de Chile, un país que ofrece una velocidad de descarga de 200 Mbps, a un precio equivalente de US\$ 26.18. Este servicio, en comparación con la velocidad de descarga y precio, supera por mucho al que se ofrece actualmente en Guatemala y otros países de la región. En Centroamérica destaca el servicio de Panamá, país en el que la velocidad de descarga equivale a 60 Mbps a un precio de US\$ 55.00. Los servicios más deficientes y costosos en el continente, son los de Haití (US\$ 55.00 y 2 Mbps), Cuba (US\$ 45.00 y 1 Mbps), Antigua y Barbuda (US\$ 42.59 y 10 Mbps) y Canadá (US\$ 41.55 y 10 Mbps).

La velocidad de descarga y precio en los servicios de banda ancha fijo, no son los únicos factores que determinan la brecha de conectividad que genera la exclusión digital de la población en el país. A esto habría que sumarle la penetración de internet en el territorio nacional, factor que merece la pena ser analizado con detenimiento y atención.

Penetración de internet

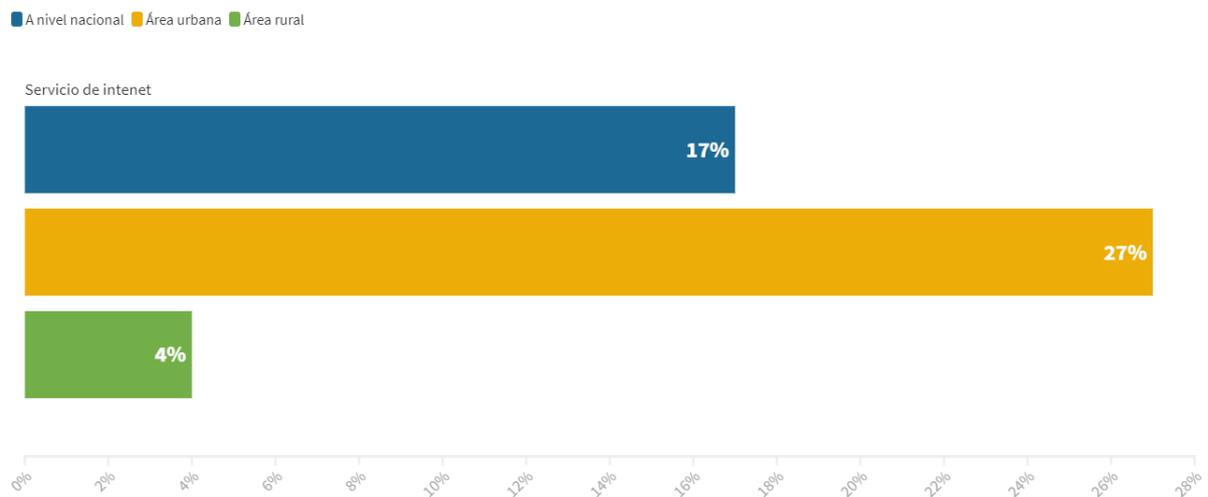
A pesar de que el precio de éste servicio esté fijado por debajo de la media del continente y del incremento en el número de suscripciones de banda ancha fija en doce años, en Guatemala, pagar una suscripción que permita a todos los miembros de un hogar conectarse a una fuente ilimitada de internet, es, sobre todo, un privilegio.

La evidencia de ésta afirmación se encuentra en el Censo de Población y Vivienda de Guatemala, realizado en el año 2018 por el Instituto Nacional de Estadística (2020), cuya información reveló que la penetración de internet a nivel nacional, cubre únicamente el 17 % de los hogares. El análisis de este dato, realizado según el área geográfica en la que se encuentran ubicados los hogares, nos muestra que el 27 % de estos en el área urbana y el 4 % de los del área rural, cuentan con servicio de internet. En otras palabras, esto significa que en las áreas urbanas, más del 70 % de los hogares carecen del servicio de conexión fija de internet. Esta

cifra asciende en el área rural a un nivel más dramático, llegando a ser más del 95 % (Ver gráfica No. 1). La lectura de estos datos, deja claro que existe una brecha de conectividad amplia en los hogares.

Gráfico 3

Gráfica No. 1: Porcentaje de hogares que cuentan con servicio de internet en Guatemala
Respuestas desglosadas por área geográfica nacional, urbana y rural



Source: Elaboración propia, creado con base en datos del Censo de Población y Vivienda de Guatemala (Instituto Nacional de Estadística, 2018)

A partir de lo anterior, nos interesó conocer cuáles eran los municipios con mayor y menor penetración de internet de banda ancha fija en Guatemala. Esta inquietud, nos condujo

a determinar que los municipios con mayor penetración de internet se encuentran en las dos áreas metropolitanas más importantes del país y en un municipio del departamento de Huehuetenango, siendo estos: El Área Metropolitana de Guatemala, el Área Metropolitana de Quetzaltenango y la cabecera de Huehuetenango. Siguiendo los resultados obtenidos con el Mapa No. 1, de los 340 municipios en los que está dividido actualmente el territorio nacional, 235 tienen menos del 10% de sus hogares con servicio de internet fijo. Sesenta y seis municipios están en el rango de 10 y 20 %; veintitrés entre 20 y 30 %; siete entre 30 y 40 %; cuatro entre 40 y 50 % y, por último, cinco municipios están entre 50 y 60 % (ver Mapa No. 1).

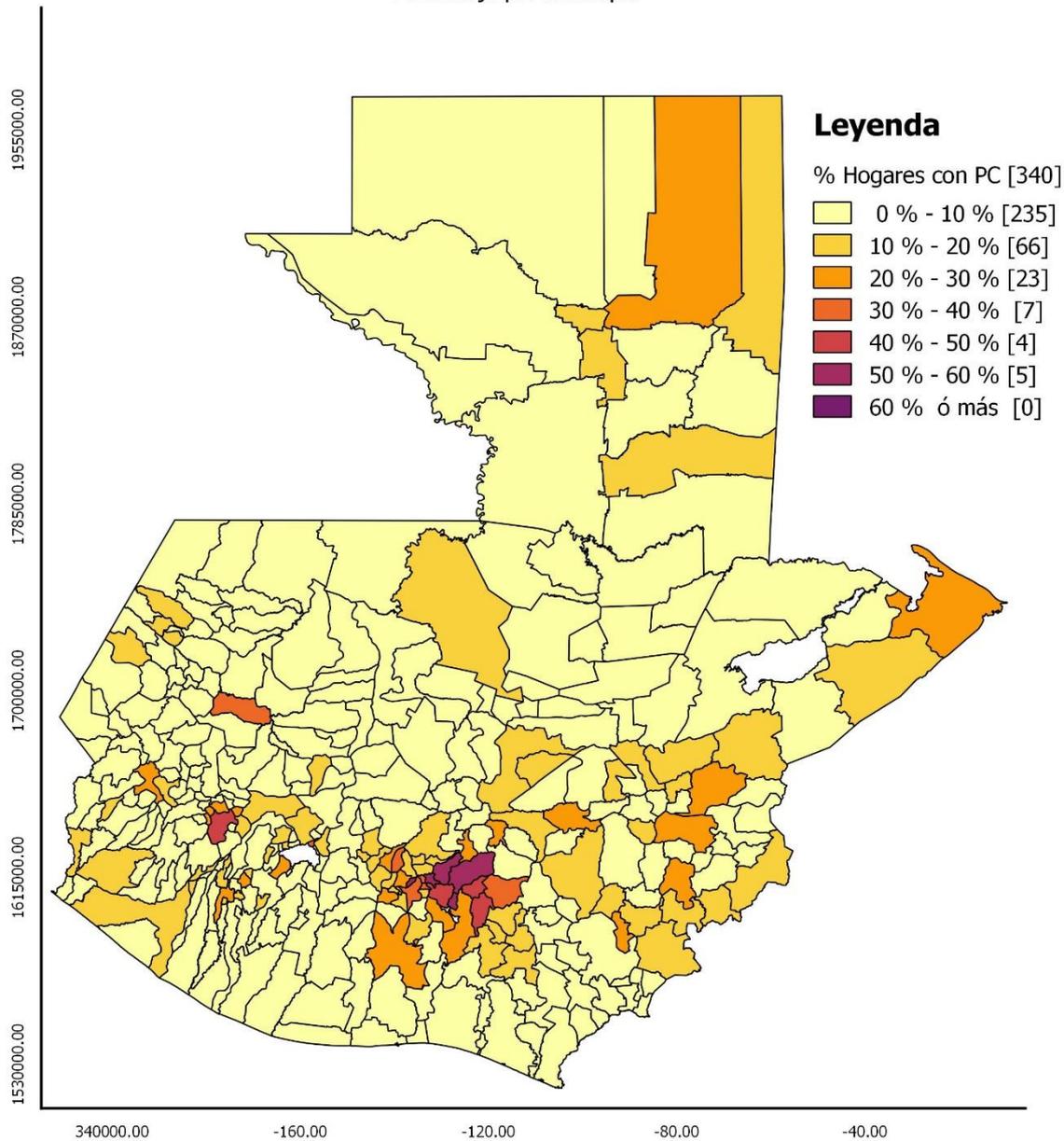
Como puede observarse en el Mapa No. 1, a medida que incrementa la distancia entre el área metropolitana y su zona de influencia, disminuye el porcentaje de los hogares con servicios de banda ancha fija en los municipios del país. Ese patrón geográfico es importante, porque significa que las empresas de telefonía realizan inversiones y despliegue de infraestructura de conectividad en las áreas que concentran mayor población y crecimiento económico y financiero en el país, áreas que en consecuencia generan más fuentes de empleo y comercio, mejores ingresos y acceso a servicios esenciales como la Educación. En el caso de Huehuetenango, es un municipio cuya economía depende de remesas. En palabras de García Zaballos et al. (2019), en Guatemala “los operadores de servicios de telecomunicaciones llegan hasta donde la provisión de los servicios les resulta rentable” (p. 16).

Por el contrario, las áreas geográficas menos pobladas y que en consecuencia generan menores ingresos y rentabilidad, son las que tienen menos cobertura. Este patrón, hace que la penetración de internet sea un desafío que debe afrontarse para mejorar la competitividad tecnológica y económica del país, por lo que es importante reflexionar en soluciones que incentiven la inversión, el despliegue de infraestructura y den cobertura al incremento de la demanda de internet que surgió con la llegada de la pandemia.

Esta es una tarea compleja, ya que en Guatemala aún se carece de fuentes de información públicas que permitan conocer las razones por las que un jefe de hogar haya declarado por qué adquirió o rechazó una suscripción de conexión fija. La falta de información dificulta identificar y planificar políticas públicas eficaces que reduzcan la brecha de conectividad. Tener esta información disponible es importante, porque se sabe que, quien adquiere o rechaza una suscripción de internet fija, lo hace principalmente por su posición económica, pero, en esta decisión, pueden intervenir factores como la edad el nivel educativo (del jefe de hogar o de los hijos) e intereses,

conocimientos, necesidades y preferencias, personales o del círculo familiar, relacionadas con el uso del internet y la tecnología (Agostini & Willington, 2010).

Mapa No. 1: Hogares con conexión de banda ancha fija en Guatemala
Porcentaje por municipio



Diseño y elaboración: Gerardo Lemus Proyección: Guatemala Transversal de Mercator -GTM-	1000 0 1000 2000 3000 4000 km Escala: 1:227,897,725,139	
--	--	--

Fuente: Mapa de elaboración propia, con base en el análisis estadístico de la base de datos de Hogares del Censo de Población y Vivienda (INE, 2018)

II.1 Conectividad de banda ancha móvil

Datos de la ITU (2021), muestran que el país ha tenido un crecimiento importante en relación a las suscripciones de banda ancha móvil activas, ya que se registró un incremento relativo a 860 % de suscripciones, en ocho años. En el año 2009, Guatemala reportó a la UIT 290,000 suscripciones de banda ancha móvil, equivalente a una tasa de 2.03 suscripciones por cada 100 mil habitantes. En el año 2017, el país reportó 2,783,000 suscripciones, equivalentes a una tasa de 16.45 suscripciones por cada 100 mil habitantes. Es importante mencionar que la tasa de suscripciones de banda ancha móvil es mayor que el de la banda ancha fija.

En relación a la velocidad de descarga y según las bases de datos de CEPALSTAT, la conexión móvil de Guatemala es la tercera mejor de Centroamérica, y cuenta con un promedio de descarga equivalente a 18.8 Mbps. A la cabeza se encuentra Honduras, con 24.9 Mbps y el último es El Salvador, con un promedio de 10.9 Mbps. A nivel latinoamericano, Guatemala se encuentra en el puesto número doce. Uruguay cuenta con el promedio de descarga más elevado de ésta región, con 32.8 Mbps y el último puesto lo ocupa Venezuela, con 7.9 Mbps (CEPAL, 2019b).

En el año 2020, el servicio de internet móvil en Guatemala tuvo un costo equivalente a US\$ 12.80, este servicio se complementó con un paquete de 8 GB de descarga, válido por treinta días. El precio en el que se fijó el servicio de internet móvil en Guatemala, está por debajo de la media de toda América (US\$ 14.20). En todo el continente americano, Panamá y Honduras son casos atípicos, ya que ambos países ofrecen mayores beneficios por menor costo en la conexión móvil de internet. En Panamá, se ofrece el servicio de internet móvil ilimitado por un precio equivalente a US\$5.30 y en Honduras se ofrecen 20 GB de servicio por un precio de US\$ 4.10. Los servicios de internet móvil más costosos y que ofrecen menos beneficios en el continente americano son los de Canadá (US\$ 25 y 2GB) y Estados Unidos (US\$ 21.8 y 2GB) (ITU, 2021).

Como veremos a continuación, la conectividad móvil es la principal fuente de internet en Guatemala. No obstante, los usuarios afrontan la dificultad de que el servicio tiene un límite de descarga e intercambio de información que depende del servicio o paquete que se contrate. Al agotarse los datos del servicio, la conexión se interrumpe de manera instantánea y el usuario queda sin acceso a la red.

Uso del internet en Guatemala

La Encuesta de Empleo e Ingresos del año 2019, registró que al menos el 64 % de la población guatemalteca ha utilizado internet en el país. Esta misma encuesta registra que el 74 % de la población a nivel nacional utiliza el teléfono celular o “*SmartPhone*” para conectarse a internet. El segundo dispositivo electrónico más utilizado para conectarse a internet es la computadora de escritorio, con un 24 %. Por último se encuentran las computadoras portátiles, con un 3 % a nivel nacional.

El 81 % de la población guatemalteca accede a internet, principalmente desde su casa, seguido del 9 % de personas que arrendan computadoras en los “Café Internet” que se encuentran ubicados en los barrios, colonias y centros comerciales a nivel nacional. Posteriormente se encuentran las escuelas, colegios o universidades, con un 5% —el Ministerio de Educación, reporta que únicamente el 3 % de los establecimientos educativos oficiales, a nivel nacional, cuentan con servicio de internet (Ministerio de Educación, s. f.)—, el trabajo con un 4 %. Por último, el 1 % de la población se conecta a internet desde la casa de un amigo. Esta información proporciona una pista importante para planificar e impulsar políticas públicas a nivel nacional: las personas utilizan el internet principalmente en sus domicilios.

Previo a la llegada de la pandemia y según los datos de la ENEI, realizada en mayo del 2019 (INE, 2019), el 79 % de la población a nivel nacional, utilizaba el internet para comunicarse con amigos; el 13 % para informarse, el 7 % para estudios y el 1 % lo utilizaban para buscar trabajo. Con seguridad, podemos afirmar que la llegada de la pandemia del Covid-19, iniciada en Guatemala el 13 de marzo del año 2020, modificó este escenario sustancialmente, ya que la mayoría de las actividades educativas, académicas, laborales y recreativas se instalaron en el espacio doméstico y es el internet el medio a través del cual se tiene acceso a estas. La proclamada Nueva Normalidad, ha alterado los patrones de consumo de internet y otras tecnologías en toda la población, por lo que es importante estar atentos a las nuevas mediciones.

II.3 Brecha digital de acceso a TICs en Guatemala

A lo largo del proceso de investigación, se identificaron cinco distintas brechas digitales, las que están relacionadas al acceso a computadoras, y a aspectos geográficos, de género, educativos y étnicos. A continuación, se describe a través de datos estadísticos cada una de estas. Por último, se presenta el mapa del promedio de acceso a TICs en Guatemala.

Brecha de acceso a computadoras

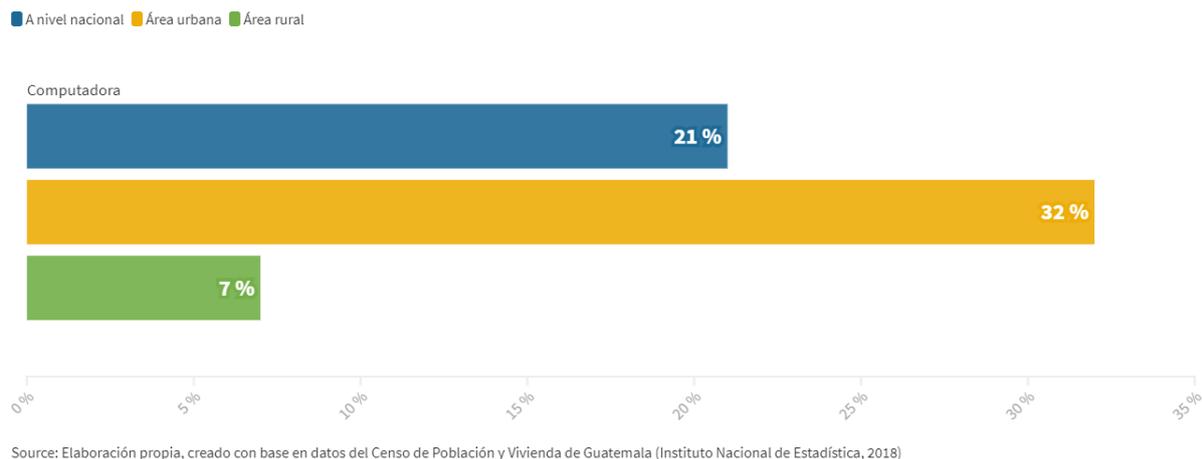
Guatemala es uno de los países que tienen menos hogares con computadora en la región latinoamericana. Según datos de la ITU (2017), publicados por CEPALSTAT, el país con más hogares con computadoras en Latinoamérica es Uruguay (71%). Nicaragua es el país que menos hogares con computadora tiene en la región (14 %). En Guatemala el 25 % de los hogares tienen computadora, quedando en el puesto dieciséis de la región (CEPAL, 2019c).

A nivel nacional, existe una brecha amplia de acceso a computadoras en los hogares guatemaltecos. El censo de población y vivienda de Guatemala (INE, 2018), registró que únicamente el 21 % de los hogares en todo el territorio nacional cuenta con computadora. Al analizar los datos según el área geográfica, notamos que en el área urbana el 32 % y en el área rural el 7 % de los hogares cuentan con computadora (ver Gráfica No. 2). El análisis geográfico de la penetración de computadoras en el territorio nacional, hecho con la base de datos de hogares, del censo 2018, crea un patrón geográfico similar al que fue descrito en la sección de penetración de internet⁵. Sin embargo, No es suficiente con conocer la tenencia y forma en que se distribuye esta variable geográficamente.

Gráfico 4

⁵ Consulte el mapa interactivo en: <https://public.flourish.studio/visualisation/6693668/>

Gráfica No. 2: Porcentaje de hogares que cuentan con computadora en Guatemala
Respuestas desglosadas por área geográfica nacional, urbana y rural



Es necesario conocer cuanta de la población guatemalteca sabe utilizar la computadora a nivel nacional. Esta información se encuentra en la base de datos de personas, de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI, mayo 2019, (INE), 2019). A nivel nacional, el 55 % de la población sabe utilizar la computadora. En el área urbana, 61 % y en el área rural 50 %. Quienes declararon saber utilizar una computadora, es en su mayoría población menor de cuarenta años. Sin embargo, los datos de la encuesta no especifican las habilidades y destrezas computacionales de quienes hicieron la declaración.

La ITU posee instrumentos que contribuyen a medir el nivel de las habilidades y destrezas computacionales a nivel internacional. Lamentablemente, Guatemala nunca ha participado en estas mediciones. Para hacer de Guatemala un país tecnológicamente competitivo, es necesario conocer periódicamente: en qué, con quién, dónde y por qué es necesario invertir para mejorar estas destrezas. Actualmente, esta información se desconoce, porque no es pública o, quizá, porque nunca se ha medido en la población.

Uso de TICs en los últimos tres meses y las brechas digitales geográficas, de género, educativa y étnica en Guatemala

El análisis de la base de datos del censo de población y vivienda de Guatemala (INE, 2020), nos permitió identificar que existen brechas digitales geográficas, de género y étnicas. Tener claro este panorama permite visualizar que es necesario impulsar políticas públicas que subsanen las necesidades que la población tiene en relación a conectividad y acceso a TICs en Guatemala. A continuación, presentamos algunos datos que nos muestran el panorama actual en el país.

Brecha digital geográfica

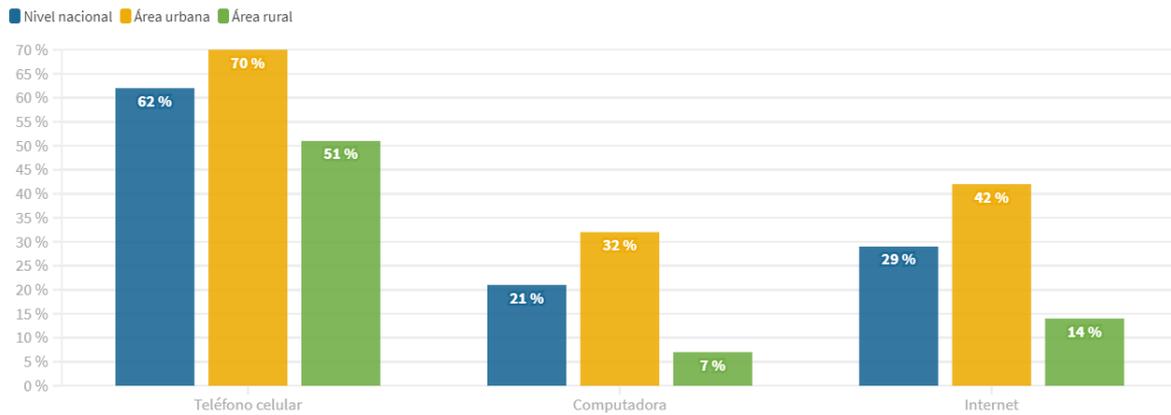
Entre otros datos que recupera el censo y que permiten diagnosticar la brecha digital en el país, están las preguntas relacionadas a si en los últimos tres meses la persona ha utilizado celular, computadora o internet. En la primera pregunta, el 62 % de las personas a nivel nacional respondió que sí había utilizado teléfono celular en los últimos tres meses. Las respuestas analizadas según el área geográfica en la que se ubica la persona, muestran que 70 % de quienes viven en el área urbana y el 51 % de quienes viven en el área rural, respondieron afirmativamente a la pregunta.

El censo indica también, que el 21 % de la población a nivel nacional ha utilizado una computadora en los últimos tres meses. En el área urbana, esto corresponde al 32 % y en el área rural al 7 % de la población. Por último, el 29 % de la población nacional ha utilizado internet en los últimos tres meses. En el área urbana, esa cifra equivale al 42 % y en el área rural al 14 % de su población (ver Gráfica No. 3).

Grafico 5

Gráfica No. 3: Porcentaje de personas que han utilizado teléfono celular, computadora e internet en los últimos tres meses

Respuestas desglosadas por área geográfica nacional, urbana y rural



Source: Elaboración propia, creado con base en datos del Censo de Población y Vivienda de Guatemala (Instituto Nacional de Estadística, 2018)

De esta manera, notamos que existe una brecha digital en relación al uso de las TICs, tanto a nivel nacional, como en las áreas urbanas y rurales que conforman el país. Es importante mencionar, que entre el área urbana y el área rural, es ésta última la que tiene una exclusión digital más severa, por lo que es importante implementar acciones que disminuyan la brecha digital y de conectividad que enfrentan.

Brecha digital de género

Al analizar estas preguntas, según el sexo de las personas, encontramos que 66 % de los hombres ha utilizado teléfono celular en los últimos tres meses, computadora 22 % e internet 31 %. Las mujeres han utilizado los últimos tres meses: teléfono celular 58 %, computadora 20 % e internet 28 % (INE, 2020).. Aunque la distribución en el acceso a estas tecnologías es similar, puede hablarse de que existe una brecha de género en el acceso a TICs, ya que notamos que la mayoría de quienes no tienen acceso a estas tecnologías son mujeres, por lo que pueden ser consideradas población en riesgo de exclusión digital

Brecha digital educativa

Los datos del censo del 2018, muestran que, a medida que las personas tienen mayor escolaridad, poseen mayores posibilidades de acceso a TICs. Así mismo, el análisis de esta información también revela que, sin importar el nivel educativo de la persona, el equipo al que más acceso tiene la población es el teléfono celular. Por ejemplo, el 39 % de quienes declararon no tener ninguna escolaridad, utilizaron el teléfono celular los últimos tres meses. En este mismo grupo, menos del 1 %, utilizó computadora y menos del 3 % utilizó internet.

El 17 % de quienes declararon tener la pre-primaria aprobada, indicó haber utilizado teléfono celular en los últimos tres meses. El 8 % indicó haber utilizado la computadora y menos del 3 % el internet. En las personas que tienen la primaria completa, encontramos un incremento notable en el uso de TICs, ya que el 53 % de las personas ha utilizado teléfono celular, el 8 % computadora y el 15 % internet.

Las personas que tienen el nivel medio aprobado, muestran un incremento significativo en el uso de TICs. El censo fija en 87 % el uso de celular, en 42 % el uso de computadora y 57 % en internet. La mayoría de la población que tiene aprobado algún grado de educación superior, tiene acceso a cualquiera de estas tecnologías.

Brecha digital étnica

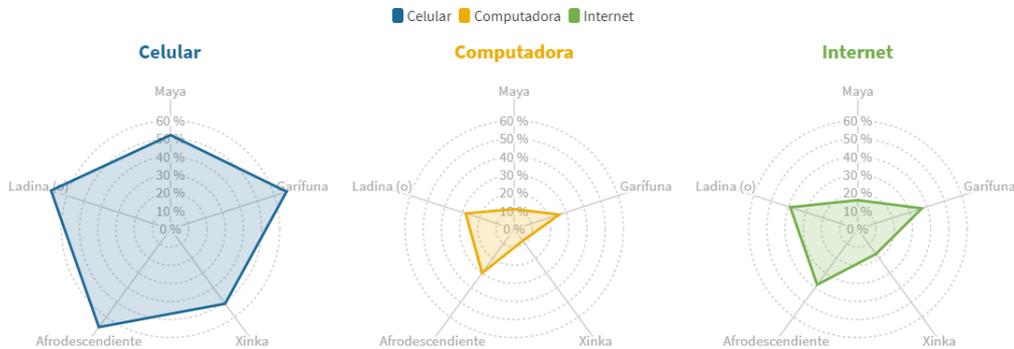
Al analizar las mismas preguntas, pero según la auto-identificación étnica de los guatemaltecos, el acceso a teléfono celular, computadora e internet, muestra los siguientes resultados: el 52 % de la población maya ha utilizado un teléfono celular los últimos tres meses, el 16 % ha utilizado internet y solo el 11 % ha utilizado computadora (ver Gráfica No. 4). De la población garífuna, el 67 % ha utilizado celular, el 26 % ha utilizado computadora y el 37 % internet. El 51 % de la población xinca ha utilizado teléfono celular, solamente el 8 % de esta misma población ha utilizado computadora y 17 % ha utilizado internet.

El 67 % de la población afrodescendiente ha tenido acceso a teléfono celular en los últimos tres meses, el 30 % de esta población ha tenido acceso a computadora y el 38 ha tenido acceso a internet en ese mismo lapso de tiempo. Por último, el 69 % de la población Ladina, dijo haber tenido acceso a TICs en los últimos tres meses, el 28 % de esta población ha tenido acceso a computadora y el 39 % ha tenido acceso a internet en ese mismo lapso de tiempo.

Grafico 6

Gráfica No. 4: porcentaje de personas que han utilizado en los últimos tres meses celulares, computadoras e internet

Respuestas desglosadas según auto-identificación étnica



Fuente: Elaboración propia, creado con base en datos del Censo de Población y Vivienda de Guatemala (Instituto Nacional de Estadística, 2018)

De esta manera, notamos que existen factores étnicos que posibilitan o limitan el acceso a TICs, siendo la población maya y xinca las que han quedado más desventajadas en relación al acceso a computadoras e internet. A partir de los datos enunciados, claramente puede observarse que la población maya y xinca de Guatemala deben ser consideradas como poblaciones en riesgo de exclusión digital, ya que, en comparación con los demás grupos étnicos, son quienes muestran las frecuencias relativas más bajas de acceso a TICs en el país. La mayoría de la población maya y xinca de Guatemala, aún habitan las áreas rurales del país, las cuales hemos demostrado que tienen una baja penetración de internet.

Mapa de acceso a TICs en Guatemala

A partir de la información proporcionada por el portal de Infraestructura de Datos Espaciales de Guatemala (2021), es posible conocer con precisión el promedio de acceso a TICs a nivel nacional, según cada municipio. Encontramos que treinta y uno, de trescientos cuarenta municipios, reportó que entre el 61 % y 81 % de su población tiene acceso a TICs. Seguido de ciento setenta y cuatro municipios, que reportaron que el acceso a TICs se encuentra en el intervalo de 41 % y 61 %. Otros ciento treinta municipios, se encuentran en el rango de 21 % y 41 %. Los cinco municipios restantes, están entre el rango de 0 a 21 %. Ninguno de los municipio del país reportó más del 81 % de la población con acceso a TICs (ver Mapa No. 2).

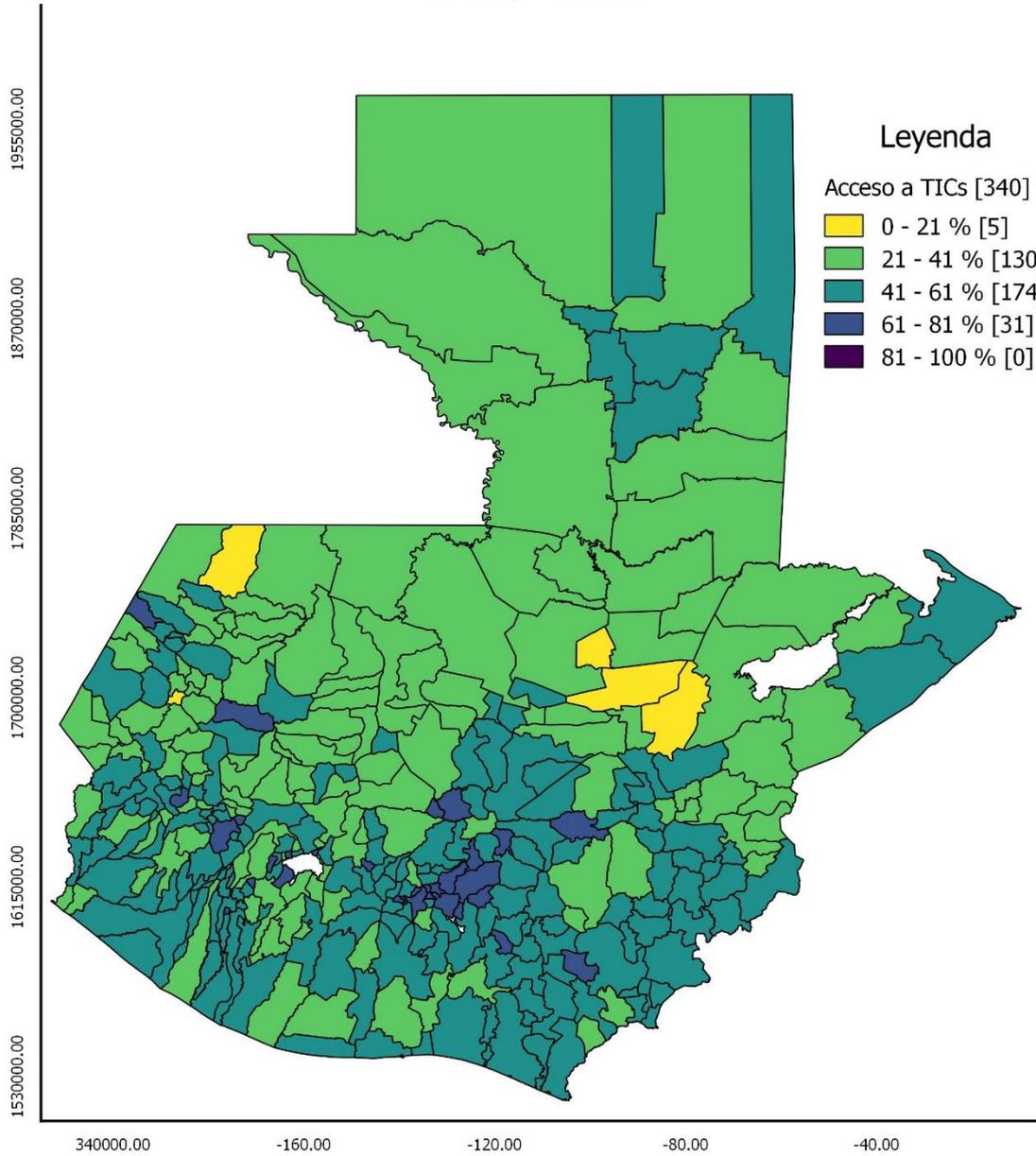
El análisis de los datos del Censo de Población y Vivienda, los de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, 2020) y los del portal de Infraestructura de Datos Espaciales de

Guatemala, reflejan que existe una brecha digital amplia entre lo urbano y lo rural, la edad, el género, escolaridad y etnia de las personas, respecto al acceso a teléfonos celulares y, principalmente, computadoras y servicio de internet. Esto quiere decir que, un número importante de la población guatemalteca, afrontó la pandemia en medio de incertidumbre y en condiciones que limitaban el intercambio de información y comunicación.

El trabajo y la educación son dos actividades que, desde la llegada de la pandemia, se instalaron en el espacio doméstico y dependen del acceso a TICs y conexión de internet. De la misma manera, se esperaba que la población accediera, a través de TICs y servicio de telefonía e internet, a las políticas contracíclicas impulsadas por el gobierno para sobrellevar los efectos económicos del Covid-19. La brecha de conectividad y la brecha digital descritas, revelan que la estrategia

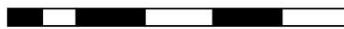
Mapa No. 2: Acceso a TICs en Guatemala

Porcentaje por municipio



Diseño y elaboración: Gerardo Lemus
Proyección:
Guatemala Transversal de Mercator
-GTM-

1000 0 1000 2000 3000 4000 km



Escala: 1:227,897,725,139



implementada por el gobierno de Alejandro Giamatei, dejó fuera a quienes son más vulnerables en el país, siendo esta la población en edad avanzada, con menor escolaridad, rural y pobre, constituida en su mayoría por población maya.

Lo anterior conduce a asumir que la población guatemalteca, no estaba ni se encuentra preparada para afrontar medidas de confinamiento iguales a las acontecidas durante la pandemia del Covid-19, en el año 2020. La información sobre el acceso a TICs, penetración de internet y velocidad de descarga, conducen a cuestionar la competitividad tecnológica del país, porque reflejan el rezago y lento crecimiento tecnológico que ha tenido Guatemala. Este contexto, exige que cuestionemos la forma en que actualmente se distribuyen los servicios de conexión de internet y las políticas que promueven el acceso a las TICs en el país, a la vez, hace necesario que aprendamos de los líderes en tecnología de la región.

Estrategias para acortar la brecha la brecha digital en Guatemala

El líder en la región de América Latina y el Caribe, es Chile, país de quien se podría decir posee la “fórmula ganadora” en la región. En esta sección, presentaremos brevemente los mecanismos y procesos que permitieron a Chile posicionarse como uno de los países tecnológicamente más competitivos en la región. Posteriormente, analizaremos la manera en que en Guatemala se han impulsado las telecomunicaciones y acceso a TICs.

Lecciones aprendidas desde Chile

Chile es actualmente el líder en tecnología de la región y es el país de Latinoamérica con la brecha de conectividad más corta en su población. En el 2020, figuró en el puesto número 33 del Ranking Global del Índice de Desarrollo de Banda Ancha (IDBA), realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En este Ranking, Chile es superado principalmente por países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. Al interior de los subíndices que conforman el IDBA, Chile se posicionó en el puesto 32, del Ranking global del subíndice “Políticas Públicas”; puesto número 11, del Ranking global del subíndice “Regulación Estratégica”; Puesto número 37, del Ranking global del subíndice “Infraestructuras”. En el Ranking global del subíndice “Aplicaciones y Capacitación”, figuró en el puesto número 36 (García & Iglesias, 2021).

Este logro es producto de un número importante de estrategias impulsadas desde los gabinetes de gobierno, mismas que pueden analizarse desde las categorías de: visión estratégica; modernización de leyes y de las instituciones de Estado; tecnificación del estado y gobierno electrónico; e inversión público–privada para el desarrollo y despliegue de infraestructura. García (2020), sistematizó la línea de tiempo de las distintas acciones políticas que han

tenido lugar en Chile, entre los años de 1994 al 2020, este esfuerzo permite apreciar el proceso que les garantizó posicionarse como líderes de la región.

Una de las primeras acciones de visión estratégica emprendidas en Chile, fue la conformación de la Comisión Presidencial “Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación”, la cual funcionó entre los años de 1994 al 2000, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei. Esta comisión tuvo como objetivo posicionar las TICs en la discusión pública y lograr que su acceso fuera tan universal como a la radio o la televisión, esto con el propósito de desarrollar nuevas capacidades competitivas y modernizar al Estado.

Entre los años 2000 al 2006, el gobierno de presidente Ricardo Lagos, instaló el Comité de Ministros de las Tecnologías de Información, el cual se trazó como objetivo modernizar el Estado y aumentar el acceso de las TICs a la ciudadanía para acortar la brecha digital. En el año 2006, se implementó la política global de desarrollo tecnológico, la cual promovió el acceso y generalización del uso de TICs en las personas de grupos de mayor riesgo de exclusión digital.

Entre los años 2007 al 2010, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se creó el Comité de Ministros para el desarrollo digital, esto con la meta de diseñar la Estrategia Digital 2007-2012, la cual tenía como objetivo profundizar e intensificar el uso de las TICs por parte de los ciudadanos, las empresas y el Estado. En el año 2007, también se firmó el Acuerdo Público-Privado por la Conectividad Digital en Chile, el cual permitió ampliar la cobertura de conectividad y comunicación en todo el país. El tiempo de funcionamiento de este comité, fue ampliado durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera, por lo que funcionó hasta el año 2014, con el propósito de seguir impulsando el desarrollo digital en todo el país a través de la agenda Digital 2013-2020.

Durante el segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, entre los años 2014 y 2018, fue conformado el Consejo Público-Privado de Desarrollo Digital, cuyo objetivo era elaborar una estrategia de largo plazo que orientara y definiera la Agenda Digital, la cual constituyó la ruta para el desarrollo digital del país en ese entonces. El objetivo de la agenda mencionada era alcanzar el desarrollo digital del país, de manera inclusiva y sostenible a través de las TICs. Para ello fueron definidos cinco ejes, siendo estos: a) Derechos para el desarrollo digital; b) Conectividad digital; c) Gobierno Digital; d) Economía digital; e) Competencias digitales.

Finalmente, durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, 2018 - 2022, se han impulsado diferentes políticas en materia de conectividad digital, una de ellas es la Hoja de Ruta que tiene como propósito posicionar a Chile en la vanguardia tecnológica de la región y acortar la brecha digital y de telecomunicaciones existentes en el país, a partir de tres ejes, que son: a) Derechos de los ciudadanos digitales; b) Inversión e Infraestructura y c) Desarrollo Digital.

Paralelo a esta visión estratégica, en Chile se ha llevado a cabo una modernización de las leyes y de las instituciones de Estado. Entre los años 2002 y 2011, se aprobó la Ley de documentos y firma electrónica (2002), la Ley 20,285 sobre acceso a la información pública (2008); Ley de neutralidad en la red (2010); se modernizó la ley de propiedad intelectual (2010); se aprobó la ley de empresa en un día (2013). Asimismo, se fundó, desde el año 1994, el Fondo de Desarrollo Tecnológico (FDT), encargado de subsidios a infraestructura. Por último se transformó la Secretaría Ejecutiva en a la Subsecretaría de Telecomunicaciones (2011).

La visión estratégica de los gobiernos chilenos, junto con la modernización de las leyes, han permitido logros importantes en relación a la tecnificación del estado y el gobierno electrónico y han hecho posible implementar el Servicio de Impuestos Internos (2001), el portal de compras públicas “ChileCompra” (2002), facturas electrónicas (2003), ha logrado la estandarización de documento electrónico (XML) (2004), implementó la Plataforma electrónica de servicios del Estado (2006) y los programas de infocentros: ChileCompra, Salud digital, e-salud y gobierno electrónico (2009), y en el 2012 se impulsó Chile Atiende.

La implementación de estos servicios, hizo necesaria la inversión público–privada para el desarrollo y despliegue de infraestructura. En el año 2007, se firmó el Acuerdo Público-Privado por la Conectividad Digital en Chile, el cual tuvo como objetivo ampliar la cobertura de conectividad y comunicación en todo el país. El acuerdo obtuvo como resultado dos millones de conexiones a internet; también se instaló conexiones de internet en el 100 % de las escuelas rurales y se brindó acceso a servicios de telecomunicaciones al 95 % de la población rural del país.

A partir de este acuerdo, durante el 2008, se implementó el programa “Todo Chile Comunicado”, cuyo propósito fue construir redes de telecomunicaciones para proveer servicio de acceso de banda ancha móvil, en localidades rurales, que contaban con potencial de desarrollo productivo y que no tenían acceso a internet. Este programa recibió financiamiento mayoritario por parte de una empresa de telecomunicaciones, y aportes financieros estatales, por parte del

Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones y gobiernos regionales. La implementación de este programa permitió a Chile superar los 8 millones de celulares en el 2008.

El gobierno de Sebastián Piñera, durante el 2010, ejecutó los programas Conectando Chile I y II, mismos que surgen a partir de las contraprestaciones de los concursos de banda de 2600 MHz y 700 MHz, respectivamente. Ambos proyectos permitieron el despliegue de tecnología 4G en Chile. Los proyectos llegaron a 730 localidades rurales y/o aisladas y conectaron 373 km de rutas y 212 escuelas. Por otra parte, la estrategia digital para Chile al 2012, dio como resultado un incremento en la conectividad y acceso a internet y se alcanzó un total de 2,3 millones de conexiones de banda ancha, mismas que fueron subsidiadas por el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Este esfuerzo permitió a Chile que la banda ancha móvil llegara a 5 millones de usuarios en el 2013.

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se ejecutó, a través de subsidios, los programas Conectividad para la Educación (2017) y Zonas Wifi ChileGob (2014-2018). El primer proyecto, favoreció a un total de 7,745 establecimientos educativos y llegó 2,800,000 estudiantes. El segundo proyecto, alcanzó 1,244 zonas WiFi, en 302 comunidades.

Por último, el gobierno de Sebastián Piñera, los proyectos más sobresalientes de desarrollo y despliegue de infraestructura, son: el Mapa Nacional de Infraestructura Digital, Fibra Óptica Tarapacá, Fibra Óptica Austral (FOA), Proyecto Fibra Óptica Nacional (FON), Proyectos última milla (2018), Plan Social de Desarrollo Digital (2019) y ChileGob (2018). La ejecución de estos proyectos pretende llegar a regiones y zonas aisladas para incrementar los puntos de acceso gratuito de conexiones a internet. Con esto se busca promover la inclusión digital y reducir la brecha digital en todo Chile.

La presentación de estos resultados, hace posible apreciar cómo el conjunto de políticas implementadas con visión estratégica desde los gobiernos, garantizó el éxito de la penetración de internet en la mayor parte del territorio chileno. Demuestra que la intervención del Estado para el desarrollo tecnológico, permite a poblaciones en riesgo de exclusión digital, tener acceso a internet y TICs. Guatemala, carece de este tipo de iniciativas y debe iniciar a tomar acciones estratégicas para superar la brecha digital en la que está inmersa. En esta investigación, hemos demostrado que las brechas digitales que enfrenta Guatemala, se encuentran a nivel regional, nacional y local, lo que evidentemente compromete la competitividad digital del país, pero esto tiene un origen, el cual trataremos de explicar a continuación.

Origen de las brechas digitales en Guatemala

En el último Índice de Desarrollo de Banda Ancha (IDBA), realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el año 2020, Guatemala figuró en el puesto número 62 de los 65 países evaluados en el Ranking Global. En este Ranking, Guatemala supera únicamente a Honduras (63), Suriname (64) y Haití (65). Al interior de los subíndices que conforman el IDBA, Guatemala se posicionó en el puesto 60, del Ranking global del subíndice “Políticas Públicas”; puesto número 58, del Ranking global del subíndice “Regulación Estratégica”; Puesto número 61, del Ranking global del subíndice “Infraestructuras”. En el Ranking global del subíndice “Aplicaciones y Capacitación”, figuró en el puesto número 60 (García & Iglesias, 2021).

Cuando se revisan el marco legal e institucional a través del cual funcionan y rigen las telecomunicaciones, el rezago en el que se encuentra Guatemala cobra sentido y se hace evidente. Si se analiza la situación actual de Guatemala, a partir de las categorías sugeridas en el apartado anterior (visión estratégica; modernización de leyes y de las instituciones de Estado; tecnificación del Estado y gobierno electrónico; e inversión público–privada para el desarrollo y despliegue de infraestructura), salta a la vista que Guatemala ha tenido avances importantes en materia de desarrollo tecnológico, principalmente en lo relacionado al gobierno electrónico, pero queda en evidencia un número importante de carencias en las restantes categorías de análisis sugeridas. Se hace evidente que el Estado y los gobiernos guatemaltecos tienen un papel pasivo en relación a la promoción, desarrollo y crecimiento tecnológico del país.

En general, la elaboración de agendas y planes nacionales sobre tecnología son relativamente recientes en Guatemala, por lo que, la visión estratégica en relación a este tema aún se encuentra en una fase inicial, que se ha prolongado en el tiempo. Uno de los primeros documentos que discute el tema de la brecha digital en Guatemala, es la “Agenda Digital del Cambio en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) 2012-2016”, propuesta por el Partido Patriota, como parte de la campaña de gobierno del expresidente Otto Pérez Molina.

Durante el gobierno de Otto Pérez Molina, se introdujo distintas iniciativas, como la “Agenda Digital de Guatemala. La Guatemala digital que todos queremos tener (2013)”; K'atun. Nuestra Guatemala 2032. Política Nacional de Desarrollo (2014); Agenda Digital. Una Hoja de Ruta (2015); Manifiesto Digital - e-gobierno - Guatemala (2015), la Agenda Digital Guatemala (2015). La mayoría de ellas orientadas a la reducción de costos, mejora de los servicios públicos y rendición de cuentas a través de las TICs.

En el gobierno de Jimmy Morales, se introdujo la Agenda Nación Digital. "Tecnología contribuyendo al desarrollo y social de Guatemala" (2016-2032); y se instaló la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret) (2018). Durante este gobierno, también se incorporó, en el Plan de Acción Nacional (2016-2018), un eje de innovación tecnológica que contiene el Plan Nacional de Conectividad y Banda Ancha "Nación Digital" (2016-2018). Este eje cuenta con seis compromisos, siendo estos:

Creación e implementación del portal único de datos abiertos, creación y aprobación de la política nacional de datos abiertos. Este compromiso se encuentra a cargo de la Secretaría Nacional De Ciencia y Tecnología y el Vice Ministerio de Tecnología del Ministerio de Gobernación.

Apoyo tecnológico para los ejes de gobierno abierto, a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional de innovación tecnológica, a cargo de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología.

Diseño e implementación del directorio de servicios públicos en línea, coordinado por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Inclusión e inmersión digital municipal. Eje coordinado por la secretaría nacional de ciencia y tecnología y enlace municipal de la Asociación Nacional de Municipalidades.

Diseño de la plataforma única para solicitudes de información pública, coordinado por la secretaría nacional de ciencia y tecnología y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Plan Nacional de Conectividad y Banda Ancha "Nación Digital", a cargo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

El Plan Nacional de Conectividad y Banda Ancha "Nación Digital", se concibió con el propósito de dotar de infraestructura tecnológica y contenidos académicos al 20% de los establecimientos educativos del Sector Oficial en Guatemala, para reducir la brecha digital en el país. Sin embargo, el estado actual de las leyes e instituciones del Estado y sus debilidades, han limitado el desarrollo de estos planes estratégicos.

En relación a la modernización de leyes y de las instituciones del Estado, Guatemala ha permanecido estancada los últimos veinte años. Desde 1971, hasta 1997, la telefonía estuvo a cargo de La Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), creada durante el go-

bierno de Carlos Manuel Arana Osorio, a través de la Ley Orgánica de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, Decreto Número 14-71. Hasta antes de su privatización, fue la institución del Estado responsable de aplicar políticas de desarrollo, tarifas, servicios y operaciones relacionadas a la telefonía en el país. El 80 % de las acciones de GUATEL, fueron compradas por una empresa de carácter privado, llamada Telefonía de Guatemala (TELGUA), en 1997. Con esta acción, se inicia la privatización de las telecomunicaciones en el país y se le concede a las empresas su regulación.

Meses antes de que se llevara a cabo la venta de GUATEL, el 17 de octubre de 1996, se creó el Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL), a través de la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto No. 94-96 del Congreso de la República. FONDETEL, es un mecanismo financiero-administrativo, adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el cual se creó para promover el desarrollo de la telefonía en las áreas rurales y urbanas de bajos ingresos del país. El fondo de la unidad ejecutora, inició su funcionamiento en el año 1998, para dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz (FONDETEL, s. f.). Sin embargo, los recursos de este fondo, no han podido utilizarse para el financiamiento de infraestructura de banda ancha, ya que este concepto no es contemplado en la actual Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96 (García Zaballos et al., 2019, pp. 22-45).

El considerable desarrollo en el sector de la telefonía móvil de los últimos años, condujo a Oscar Chinchilla, diputado del bloque legislativo Creo, a proponer la disolución de FONDETEL, el 24 de junio, 2021, ya que consideran que el objetivo del desarrollo de las telecomunicaciones ha sido alcanzado (Congreso de la República de Guatemala, 2021). Sin embargo, más allá de la disolución de esta institución, y por las actuales condiciones de conectividad en que se encuentra el país, una acción estratégica acertada, sería pensar y efectuar una modernización de esa institución. La modernización de FONDETEL, podría ser la oportunidad para reducir la brecha digital de conectividad en Guatemala, pero para alcanzar ese objetivo, es necesario modernizar el marco jurídico que regula las telecomunicaciones actualmente, ya que el mismo no contempla la definición de banda ancha y limita el rango de acción de esta institución (García Zaballos et al., 2019).

Entre los años 2014 y 2021, se presentaron dos iniciativas de ley que han tenido como objetivo reducir la brecha digital en Guatemala. La primera de ellas es la Iniciativa de Ley 4857, la cual fue presentada durante el gobierno de Otto Pérez Molina, el 19 de agosto del 2014. Esta iniciativa de ley buscaba la implementación del servicio de internet gratuito y computadoras en todos los establecimientos educativos de carácter público, la misma no fue

aprobada por el pleno. La segunda iniciativa de ley, es la No. 5889, la cual tiene como objetivo garantizar el acceso gratuito a internet para la educación y la información pública, y fue presentada ante el Congreso el 4 de marzo del 2021 y recibió dictamen favorable el 5 de julio del mismo año. Actualmente se espera que entre a discusión al pleno para su aprobación.

Si la iniciativa de ley No. 5889 llegara a convertirse en decreto, Guatemala tendría la posibilidad de reducir, en alguna medida, la brecha digital que afecta a la comunidad educativa en todo el territorio nacional. Sin embargo, el país se vería forzado a enfrentarse a un obstáculo enorme. En relación a Internet, el problema de fondo en Guatemala es su penetración, infraestructura, velocidad de descarga de banda ancha, fija y móvil, y el precio del servicio.

En ese sentido, sería necesario pensar en políticas públicas, regulación estratégica y un marco jurídico que tengan como objetivos, primero: promover inversión de carácter público-privada para enfrentar los desafíos de conectividad y despliegue de infraestructura. Y segundo, promover subsidios que disminuyan el precio del servicio para incrementar el número de instituciones públicas, empresas, hogares y personas con suscripciones de banda ancha fija y móvil en el país. Como vimos en el caso de Chile, es este tipo de políticas públicas y regulaciones fueron las que permitieron acortar la brecha digital.

El informe “Promoción del desarrollo digital en Guatemala: Retos y acciones”, y el IDBA (2020), ambos elaborados por el BID, demuestra que la inversión privada no es suficiente para reducir la brecha de conectividad en el país, ya que esta se limita a buscar rentabilidad en los sistemas de conexión de banda ancha fija y móvil. Este escenario, hace evidente que es necesario promover la intervención del Estado para garantizar el desarrollo de la conectividad en el país. Pensar en estas acciones a corto, mediano y largo plazo es importante, porque a medida que transcurre el tiempo, la tecnificación del Estado y el gobierno electrónico han ido ganando terreno. Si el crecimiento en este campo sigue siendo positivo, la brecha digital incrementaría la exclusión digital y esto comprometería el ejercicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos guatemaltecos.

A lo largo del tiempo, las instituciones públicas han puesto a la disposición de los ciudadanos distintos portales web. En este campo, destaca la labor en materia de tecnificación del estado y gobierno electrónico que ha hecho el Ministerio de Finanzas Públicas desde el año 1996, institución que ha instalado casi una veintena de portales que permiten la interacción Estado-Sociedad Civil. Entre estos se encuentran los portales web del Sistema Integrado de

Administración Financiera (SIAF), siendo los más destacados el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN, (1996, versión web: 2004); el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -GUATECOMPRAS (2003); el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal SIAFITO-MUNI (2004); el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP (2001); el Sistema de Gestión de Proyectos –SIGESPRO; el Portal de Transparencia Fiscal y el Portal de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT, entre otros. En el año 2021, se puso en funcionamiento el Portal Nacional de Datos Abiertos de Guatemala en el Ministerio de Gobernación.

Otros Ministerios de Guatemala, también han tenido avances en la creación de portales, omitimos mencionarlos por la extensión que podría adquirir este artículo. Mencionaremos, entonces, que este incremento en el número de los portales en todas las instituciones públicas de Guatemala, refleja interés por parte de los gobiernos en relación a la tecnificación del Estado y el gobierno electrónico, ya que este tipo de sistemas facilita los procesos administrativos y reducen el gasto público. Sin embargo, la exclusión digital es uno de los desafíos más importantes que enfrenta la mayor parte de la ciudadanía para acceder a ellos, ya que, como hemos visto, el 35 % de la población guatemalteca no ha utilizado internet y el 45 % no sabe utilizar una computadora. Para que estos usuarios accedan a los servicios que ofrece el gobierno electrónico, se crea una relación de dependencia entre quien posee las habilidades y tiene acceso a la tecnología y quien no, comprometiendo así la autonomía y el ejercicio de las obligaciones y derechos ciudadanos en un número importante de la población.

Para cerrar esta sección, aclararemos que la inversión público–privada para el desarrollo y despliegue de infraestructura en Guatemala ha sido mínima, por lo que es difícil de rastrear al interior de las instituciones del Estado. Según la evaluación del Mecanismo de Revisión Independiente de la Asociación de Gobierno Abierto Guatemala (Asociación de Gobierno Abierto, s. f.), se implementó y monitoreó un plan piloto en Patzún, Chimaltenango. Asimismo, se implementó y dio seguimiento a mesas técnicas multidisciplinarias, integradas por actores interesados e fortalecer e implementar efectivamente el eje de educación. Se realizó el estudio de factibilidad sobre el 20% de las escuelas que serán beneficiadas por el proyecto y se capacitó a los catedráticos en competencias digitales; por último, se Implementó el Plan Nacional de Conectividad y Banda Ancha 'Nación Digital', Fase 1, Eje de Educación.

Conclusiones

La interpretación de la información consignada en los apartados anteriores, revela que Guatemala tiene como desafío reducir la brecha de conectividad y la brecha digital, para posicionarse como un país digitalmente competitivo en la región. La brecha de conectividad de banda ancha fija, es muy amplia. Como pudo observarse, la mayoría de la población aún no tiene acceso a internet. Las conexiones de banda ancha móvil y el teléfono celular, son actualmente los medios a través de los que la mayoría de la población guatemalteca ha logrado afrontar la Nueva Normalidad. Sin embargo, esto ha puesto en riesgo de exclusión digital a la población.

En esta investigación, demostramos que la población más vulnerable de exclusión digital, son las personas que viven en áreas rurales o urbanas que concentran altos índices de pobreza, menor escolaridad y de auto identificación étnica maya o xinca. Identificamos también que existe una brecha digital de género, y determinamos que las mujeres son más vulnerables a exclusión digital que los hombres.

A través del estudio del caso de Chile, fue posible identificar que, para superar la brecha digital al interior de los países, es necesaria la intervención del Estado, en materia de políticas públicas y estrategias de inversión público-privadas, que faciliten el despliegue de infraestructura de banda ancha y la penetración de internet en las zonas rurales y urbanas con mayor riesgo de exclusión digital. Además de garantizar la conectividad, también es importante dotar a la población con habilidades y destrezas que les permitan dominar las TICs.

A partir del estudio del origen de la brecha digital en Guatemala, quedó en evidencia las debilidades que actualmente tiene el Estado guatemalteco y los desafíos que debe enfrentar para superar la brecha digital. Este estudio demostró que hay avances importantes en la tecnificación del Estado y gobierno electrónico, pero también reveló que existen deficiencias en relación a la visión estratégica, la modernización de leyes y de las instituciones de Estado y la inversión público-privada para el desarrollo y despliegue de infraestructura. Sobre esto último, se demostró que la regulación y el desarrollo del internet, ha recaído principalmente en las empresas, quienes se preocupan principalmente por la rentabilidad de los servicios que ofrecen y no por reducir el riesgo de exclusión digital. De la misma manera, el reducido uso de computadoras en el país está relacionado a la ausencia de mecanismos que estimulen el uso de TICs.

Capítulo III

La Sociedad Civil en Guatemala

Demarcación teórica.

¿Qué dice la teoría sobre lo que es *sociedad civil*?

En tanto concepto, la reaparición del debate sobre las nociones de ‘sociedad civil’ se da en un contexto histórico de las luchas contra el autoritarismo en Europa Oriental y en América Latina. En cuanto al momento de la economía política internacional, estos debates están relacionados con la profundización de un nuevo ciclo de globalización del capitalismo y, en su correlato político, con las aspiraciones democrática donde “se van dejando antiguas formas de identidad y viejas estrategias de integración política” (Olivera, 2001). La emergencia de la figura analítica de ‘sociedad civil’, entonces, está estrechamente relacionada con la “revaloración crítica de la democracia representativa” (Chambers & Kopstein, 2009) y sus subsecuentes crisis de viejos actores, identidades e instituciones ligadas a las antiguas formas de la izquierda y la derecha tradicional. Esto llevó a la germinación de nuevos actores sociales y políticos, a reformulaciones de nuevas identidades políticas, a una cultura política alternativa y la revaloración de la autonomía de la sociedad no institucional, así como a la interpelación de la relación entre la sociedad y el sistema político.

Es importante recordar el estrecho vínculo entre los reajustes económicos y las transiciones políticas (con sus respectivas repercusiones en las teorías políticas) ya que fue precisamente bajo el avance del paradigma neoliberal que los estados nacionales entraron en un proceso accidentado de adelgazamiento que vino a reestructurar las áreas de responsabilidad pública y las relaciones entre las tres esferas que define la teoría política de Cohen y Arato (Blanco, 2005); esto es: mercado, Estado y sociedad civil (ver Figura 1). Para las propuestas más contemporáneas de teoría política, la sociedad civil está conceptualmente separada de la sociedad política (instituciones estatales) y de la sociedad económica (el mercado como sistema de relaciones económicas). En esta línea, la sociedad civil resulta ser una

esfera de interacción entre la economía y el Estado sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización (Cohen & Aratho, 2002).

Lo interesante e innovador de este tipo de formulaciones es que procuran alejarse de reducir la noción de sociedad civil a esencialismos impermeables y, en cambio, integra a la fotografía analítica la complejidad en los intercambios y transferencias entre las tres arenas⁶. Esquemáticamente, estas esferas se han desplazado debido a los procesos de globalización, dando como resultado un incremento o estrechamiento en las áreas de intersección entre ellas y ampliando así la influencia de la sociedad civil (Mazzotti & Solís, 2002).

Figura 1. Desplazamientos de la globalización

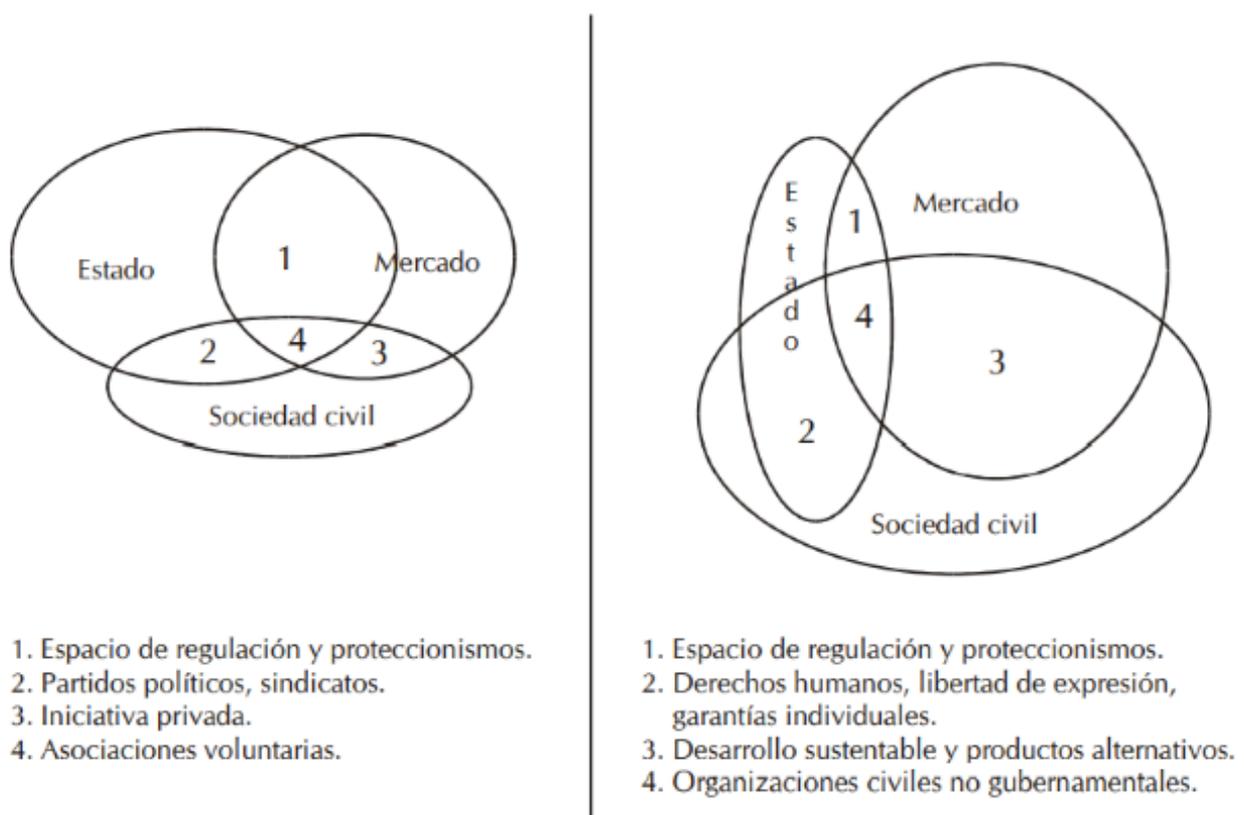


Gráfico recuperado de Mazzoti & Solís (2002)

Pero para entender mejor las interacciones entre las esferas propuestas por las teorías contemporáneas, primero hay que hacer una delimitación conceptual de lo que es (y lo que no es) ‘sociedad civil’. Para empezar, es cierto que la complejidad analítica sobre la categoría de ‘sociedad civil’ se debe a que, en su corpus teórico, se entrecruzan las “coordenadas de la filosofía

⁶ Roddy Brett (2005) por ejemplo, adopta un enfoque que las ve como tres entidades que, si bien están diferenciadas entre sí por funciones y mecanismos, enfatiza la importancia de la interacción y de las conexiones entre ellas.

política, la sociología de los movimientos sociales, la teoría de la democracia, y la antropología y sociología políticas” (Olivera, 2001). Esto hace que exista ya sea una polivalencia al hablar de sociedad civil (refiriéndose a la ciudadanía en general) o una acotación simbólica bastante estrecha (que la reduce a ciertos grupos organizados en pos de la democracia o en formatos de ONGs). Pero varios autores (Blanco, 2005; Chambers & Kopstein, 2009; Cohen & Aratho, 2002; Mazzotti & Solís, 2002; Vargas, 2003; Brett, 2005; Olivera, 2001) coinciden en pensar a la sociedad civil con la parte organizada de la sociedad en general, y con cierta cuota de autonomía de acción frente al Estado y el sistema político aunque en confluencia y, en ocasiones, en vínculos estratégicos con ellos. Brett (2005) usa el término para referirse al espacio de interacción entre el individuo y el Estado, como si fuera una “arena no estatal de cuerpos organizados voluntariamente, regulados por el mercado y controlados privadamente”. Es decir, la sociedad civil puede ser tanto actor político como arena/esfera para la acción público/privada civil. En tanto arena, la sociedad civil “comprende ‘mercado ideológico’ y el flujo de información, ideas, creencias y la opinión pública y los organismos que la afectan” (Diamond, 1997). En tanto actor, la sociedad civil son las formas de representación descentralizadas y autoconvocadas o autopromovidas, que indiscutiblemente ha ampliado los espacios de participación, aporta paradigmas diferentes y define horizontes de cambio a partir de la problematización de las experiencias cotidianas de los individuos que conforman las diferentes Organizaciones de Sociedad Civil (OSC). En este sentido -y a diferencia de los objetivos políticos del siglo pasado- “El Estado ya no representa el monopolio de la política (...) sino sólo una de las instancias en las que se busca la transformación social generalizada” (Olivera, 2001) a través de establecer diferentes naturalezas de vínculos con el Estado.

En la historia reciente de Latinoamérica, la noción de sociedad civil ha permitido la formulación de posicionamientos políticos en oposición a los regímenes dictatoriales. Como se verá más adelante, en Guatemala, la historia de la ‘sociedad civil’ vino acompañada de una serie de mecanismos de identidad política y la emergencia, ecisión y consolidación de nuevos movimientos sociales (ecológico, feminista, anarquista, progresista, etc.) que, en definitiva y como respuesta ante el cierre de los canales de participación política, ha ampliado las esferas y los repertorios de participación política de la sociedad. Esto estuvo estrechamente relacionado con la necesidad de reconstruir las bases sociales después de la violencia de Estado, así como el reacomodo de las arenas de lucha social y la oxigenación de los actores y liderazgos, debido a que (de muchas maneras) el proceso electoral ha resultado insuficiente para garantizar la democratización de la vida social. Aunque, por su lado, Carothers (1999) sostiene que las posturas

teóricas que fijan un paralelismo entre ‘sociedad civil’ y las agrupaciones que se asocian tras objetivos “bienintencionados” resultan ser tan entusiastas que refuerzan una noción engañosa del concepto por dos motivos: uno, la sociedad civil es tan diversa que, para bien o para mal, abarca también a aquellas asociaciones que pueden entenderse como parte del crimen organizado, paramilitarismo, sectores cívicos en favor de la impunidad -por intereses particulares- tanto como a agrupaciones estudiantiles, organizaciones religiosas, sindicatos u organizaciones en defensa de los derechos humanos. Esto se amarra al segundo motivo, que es el ámbito del “bienestar público” como una noción en disputa: así, cada asociación está enfocada en sus propias agendas y no siempre están interesadas en balancear las diferentes visiones del bienestar común. Debido a ello, no todas las organizaciones de la sociedad civil se movilizan e interceden en favor del Estado de Derecho, el fortalecimiento institucional o la defensa y garantía de los Derechos Humanos. A este respecto, el presente texto ha hecho un recorte metodológico del sujeto de estudio para responder al análisis del objeto de estudio: la sociedad civil guatemalteca en tanto aquellas agrupaciones que estén involucradas en la promoción de propuestas de reformas institucionales consideradas necesarias para empezar a aplanar el terreno que pueda darle tratamiento a las diferentes crisis nacionales. De esta manera, se podrá aclarar las formas en que la sociedad civil guatemalteca es tanto actor político (con independencia de la acción estatal y con capacidad para formular soluciones ante los problemas que le afectan) como arena pública donde se posicionan los intereses y objetivos tras los que se organiza. Siguiendo a Chambers & Kopstein (2009), de las seis relaciones que existen entre el Estado y la sociedad civil, son cuatro las que se han encontrado en el mapeo de actores y sujetos realizado: la sociedad civil *separada* del Estado, la sociedad civil *en contra* del Estado, sociedad civil *en apoyo* al Estado y sociedad civil *en diálogo* con el Estado⁷. La sociedad civil *separada* del Estado, en palabras de los autores, significa que la naturaleza de la membresía es voluntaria. Sociológicamente, esta definición es bastante ambigua y, para fines del presente estudio, produce un desfase en relación a las organizaciones y agrupaciones entrevistadas; por tanto, desde una aproximación empírica, podría decirse que la sociedad civil guatemalteca *separada* del Estado representa que la tendencia de su actividad no está regulada constitucionalmente ni

⁷ Estas relaciones están entendidas en función de los mecanismos y estrategias organizativas y de acción en las cuales la sociedad civil interactúa con respecto al aparato estatal, no se debe confundir con la relación que las agrupaciones mantienen con los gobiernos y la gestión pública. Cabe aclarar que de estas cuatro relaciones mencionadas, se pueden encontrar una o más en el actuar de una misma agrupación.

bajo reglamentos normativos distintivos de la función pública (particularmente, que el financiamiento de sus labores no provienen de fondos públicos ni de los presupuestos de la nación⁸). Al hablar de sociedad civil *en contra* del Estado se pueden ejemplificar con las movilizaciones de civiles en contra de los regímenes autoritarios que sucedieron en América Latina durante la segunda mitad del siglo pasado; en este sentido, la conceptualización de sociedad civil en tanto “libre asociación” quedaba reducida a una categoría judicial más que sociológica. Pese a esto, la actualidad guatemalteca da cuenta que un gobierno civil regido por un paradigma liberal en lo político no es equivalente a un gobierno democrático, por lo que la oposición al Estado por parte de la sociedad civil responde no sólo a las libertades y derechos políticos sino también a la deficiente respuesta estatal ante estándares mínimos de desarrollo y bienestar público. De hecho, la mayoría de agrupaciones entrevistadas trazan una relación de causalidad entre lo primero como condición de lo segundo: debido a que las instancias públicas de designación electoral no están eficientemente democratizadas, la respuesta a las problemáticas nacionales siguen sin tener una respuesta competente. Esto implica un análisis crítico a las reglamentaciones que permiten la fácil cooptación de estos espacios, pero hay otras organizaciones de la sociedad civil (como las autoridades ancestrales indígenas, las organizaciones no gubernamentales mayas y las coaliciones campesinas) que se encuentran en contra del Estado guatemalteco por considerarlo fundado sobre desigualdades políticas históricas. A este respecto, estas agrupaciones, aunque no reconocen la legitimidad del Estado, usualmente se movilizan en favor del respeto del Estado de Derecho y la detención del desmantelamiento de la institucionalidad. Esto último es lo que caracteriza a la relación de la sociedad civil *en apoyo* al Estado: agrupaciones que procuran ser más una contrapostura ante el recurso humano del Estado (los gobiernos) y no tanto en antagonismo a la estructura estatal. Esta ruta de acción se aproxima a la de la sociedad civil *en diálogo* con el Estado, generando una esfera de lo público donde las agrupaciones posicionan la pluralidad de sus voces para exigir al Estado justificaciones y aclaración de cuentas con respecto a sus acciones, así como ejercer presión para (de ser el caso) se retraiga de ciertas decisiones que la sociedad civil organizada considera perjudicial para sus intereses. Varias de las agrupaciones de la sociedad civil que tienen un segmento para la investigación,

⁸ En el caso de las organizaciones consultadas, solamente una recibe fondos públicos por ser parte de la única universidad pública del país (el Instituto de Problemas Nacionales de la USAC); sus operaciones y trabajo son financiados por el porcentaje del Presupuesto Nacional que es destinado a la Universidad de San Carlos de Guatemala. No obstante esta misma universidad, por mandato constitucional, goza de un gobierno autónomo, lo que le da a sus centros de investigación cierta autonomía en relación a los intereses de los funcionarios públicos ajenos a la USAC.

monitoreos y la producción de informes periódicos que generan insumos para la discusión en la opinión pública sobre la gestión gubernamental y su aproximación o distanciamiento de las demandas civiles. Ante el Estado guatemalteco y su cercanía a mecanismos que menoscaban el desarrollo social generalizado (particularmente de los últimos tres gobiernos), la sociedad civil se ha entendido y congregado para erigirse como una especie de ‘tercera fibra’ que pueda hacer contrapeso al accionar de los poderes político y económico, que usualmente suelen tener alianzas implícitas o no declaradas⁹.

A. ¿Qué ejes analíticos serán utilizados en el presente texto?

La guía metodológica que orientó los instrumentos de recopilación de datos tiene que ver con las formas en las que las OSC de Guatemala se han ido acoplando y adaptando a un nuevo cierre de espacios democráticos y de participación política en el presente siglo (claro, con mecanismos muy distintos a los utilizados por los grupos de poder en el siglo pasado). En este sentido, para el análisis de la sociedad civil actual, se seleccionaron cuatro eventos políticos en los que no sólo las OSC se movilizaron para atender coyunturas sino, también, en las que hubo una compleja relación entre ‘sociedad civil’ (como el concepto que se está estudiando) y una respuesta ciudadana más o menos amplia alrededor de las distintas formas de trabajo de las OSC entrevistadas. Cuatro ejes analíticos fueron los utilizados para dirigir la investigación:

◆ Cultura política

Almond & Verba (1963) definen ‘*civic culture*’¹⁰ como una serie de hábitos, sentimientos, comportamiento y actitudes políticas que fundamentan un discurso político e influyen en cómo se entiende la realidad. Este grupo de valores políticos se entiende como relacionado con la construcción y funcionamiento de un régimen democrático (o, en el caso de Guatemala, con un sistema electoral con formas democráticas pero gestión antidemocrática). Es interesante que se dé espacio a las orientaciones afectivas dentro de un análisis político ya que, como lo señala Rodas (2018), los eventos políticos generan emociones en la ciudadanía, lo que puede llevarles

⁹ Este no es el caso de todas las organizaciones de sociedad civil, ya que hay algunas que entienden este concepto desde otras escuelas teóricas o por otros objetivos estratégicos. Por ejemplo, el espacio de diálogo Foro Guatemala (organizado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales) cuya Junta Directiva guarda una silla para el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, una agrupación conocida por reunir las élites de cámaras de diferentes sectores económicos. Asimismo, hay integrantes de entidades académicas que han ejercido puestos públicos antes, después o incluso durante su membresía en éstas; este flujo flexible y permeable de la esfera de la acción estatal a la acción privada de la sociedad civil es abordada en Salas-Porras (2018) sobre los tránsitos entre los diferentes campos de poder.

¹⁰ La interpretación al español sería “cultura política” aunque en realidad no hay literalidad en la traducción, lo que da paso a la problematización de ‘civildad’ [*politeness*] o ‘civismo’ como la forma política que adquiere el ‘poder ciudadano’.

a ciertas orientaciones políticas. Aún así, Almond & Verba consideran que la cultura política implica cierto nivel de entendimiento de los sistemas políticos; aunque Brett (2005) estima que este entendimiento no siempre es logrado bajo una rigurosidad técnica y que, en cambio, es a través de los valores políticos que se pueden formular (con propósitos instrumentales) nuevas formas de hacer política. Para el presente estudio, la pregunta en esta línea sería ¿cuál sería la ciudadanía vivida diferencialmente por las OSC entrevistadas?

◆ Estrategias de incidencia política

Aquí se refiere no sólo a las acciones encaminadas a objetivos específicos sino a las plataformas políticas utilizadas y al discurso político basado en la articulación que las organizaciones hacen de los conceptos tomados desde lenguajes de organismos internacionales y matizados con las realidades locales para lograr una mayor o menor eficacia política de sus instrumentos y sus acciones. De qué maneras entienden y practican las OSC los conceptos como ‘reformas’ al Estado, ‘fortalecimiento’ de la democracia, ‘derechos políticos’, ‘derechos sociales’, etc. y los vinculan a sus temas de trabajo o los hacen ejes centrales de éste. Asimismo, resultó también importante incursionar someramente en los modos no formales de incidencia política que tiene que ver más con cambios a largo plazo -como la politización de aspectos cotidianos de la vida, formación política de las bases sociales, y otros aspectos de las relaciones y prácticas que sean capaces de interrumpir ejercicios de poder.

◆ Micropolítica

González-Reiche (2021) para el Instituto 25A describe la micropolítica como aquellos proyectos de incidencia basados en el “ejercicio cotidiano por el cual se irrumpen las formas que reproducen las relaciones del poder hegemónico en las esferas del ser y el pensar”. Esto implicaría ampliar la noción de sujeto político, lo cual fue fundamental para enriquecer el marco de propuestas de reformas al Estado que se alejaran un poco de lo estructural-nacional y se acercaran más a pensar en resolver problemas que afectan la cotidianidad de las personas desde un plano más de gobierno local. Es a través de la expansión del concepto de “lo político” que se tomó en cuenta a organizaciones (como la Alianza Política Sector de Mujeres o la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas) que no sólo trabajan en función de retener reformas regresivas o promover reformas progresivas sino, a su vez, tienen también un amplio trabajo con bases sociales de mujeres comunitarias para incidir en la cultura política de éstas. Siguiendo a Dignino (1998) cuando los actores comienzan a disputar la eficacia de los ataques “frontales” contra el estado, es posible vislumbrar la “pluralidad de las relaciones de poder” que, a largo plazo, pueden generar cambios también estructurales en, por ejemplo, la gestión pública.

◆ Taxonomía organizativa

Este eje, aunque puede ser incluido bajo el rubro de ‘estrategias’, resulta interesante ante el estudio ya que consiste en entender las formas organizacionales que han emergido, desaparecido o permanecido en la historia de la sociedad civil guatemalteca y la eficacia o caducidad de éstas en relación a los momentos políticos nacionales e internacionales. Por ejemplo, vemos que la figura de sindicato fue imperante durante los años 60s y 70s, más fue cediendo su primacía en décadas posteriores y no necesariamente por su ineficacia sino por los acontecimientos nacionales de violencia política y los internacionales de consolidación del neoliberalismo, lo que facilitó la erosión de su legitimidad social. Aún así, esta figura permanece pero ya no tiene la centralidad que antes tuvo y caben serias dudas sobre si se mantiene como un espacio de formación política o de lo que Grasci entendería como ‘intelectuales orgánicos’.

Antecedentes de *sociedad civil* en Guatemala.

A. La Asamblea de la Sociedad Civil y las negociaciones de Paz.

La experiencia organizativa de la sociedad civil en Guatemala tiene larga data. Sin embargo, para lo que compete al capítulo actual, se remite a la historia reciente; en específico, a las vivencias de organización social y política acontecidas durante el contexto de la guerra civil guatemalteca. Hay autoras, como Hurtado (2010) que enfatizan en el necesario ejercicio de matizar el mapa de actores involucrados durante la guerra para desmitificar el análisis polarizado del mismo: esto es, reconocer las diferentes formas de civilidad a través de las cuales las comunidades mayas de Huehuetenango (población desarmada y no militarizada) ejercían su agencialidad y se ergían a sí mismas como sujetos de cambio a través de brindar apoyo a las facciones guerrilleras. Esto hace que, cualitativa y conceptualmente, las organizaciones armadas rebeldes, la población civil comunitaria y los elementos militares del Estado sean actores distintos pese a la intersección de componentes entre estas tres esferas¹¹. Precisamente debido al potencial político de la organización y movilización civil de los sectores no militarizados, a partir de la década de los 70s las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) fueron fichadas por el Ejército como parte del ala política de la insurgencia y de esta manera, ligas campesinas,

¹¹ Es un hecho que los cuadros guerrilleros se sustraían de las mismas comunidades civiles, y que probablemente las fuertes redes familiares y de parentesco resultaron también un resorte para el apoyo indispensable hacia la insurgencia, así como también la estrategia de militarizar aldeas y comunidades para neutralizar los esfuerzos rebeldes se cruzaron con estas estructuras comunitarias históricas. No obstante, esto sólo remarca la complejidad de la interacción entre las tres esferas señaladas y sería un error analítico el generalizar comunidades completas como parte de una facción u otra sólo por los casos de integrantes que decidían alzarse en armas o eran anexados a las filas del ejército.

organizaciones de maestros, organizaciones de derechos humanos y otras formas tradicionales de organización fueron atacadas por las políticas de guerra del Estado guatemalteco. Esto, como se sabe, tuvo por consecuencia el cese de operaciones o la clandestinidad de las OSC y fue hasta la victoria militar del 84 que la violencia política estatal suavizó su intensidad, permitiendo así la apertura de una estrecha brecha política que fue ocupada por la sociedad civil para movilizarse de nuevo y potenciada a partir de la administración de Cerezo:

el régimen civil ofreció a los activistas civiles un espacio para reorganizarse, a pesar del marco restrictivo militar de gobernabilidad y la continuación de la política contra-insurgente (...) Si bien la transición política no proporcionó garantías democráticas ni aseguró canales de participación, al menos sí sentó las bases para la reestructuración del movimiento popular” (Brett 2005:58)

Las experiencias organizativas previas y durante el estallido de la guerra vienen de varias tradiciones: desde las organizaciones religiosas progresistas basadas en la teología de la liberación (como la Acción Católica) instaladas en anatomías de redes comunitarias que facilitaron la organización en cooperativas, comités y ligas campesinas (Arias, 1983:73), hasta el movimiento sindical y el movimiento estudiantil. Todas estas forman parte de los precedentes históricos de la organización de la sociedad civil en Guatemala y sus formas más tradicionales. La agudización de la violencia política fue un elemento clave para que estos formatos organizativos se volvieran caducos, pero también lo fue el contexto de transición política y las formas locales que adoptaron los puntos de agenda internacional de pacificación y democratización en el contexto guatemalteco, que jugaron un papel importante en los nuevos tonos que la sociedad civil encontró para organizarse y las modificaciones discursivas que defendían. Según Brett (2005), podemos hablar de OSC guatemaltecas estrictamente a partir de la segunda mitad de los 80s, donde las demandas primordiales giraban en torno a un discurso de derechos humanos, siendo los más centrales del petitorio el derecho a la libre asociación y a la restauración de un estado de derecho. Los actores que protagonizaron estas organizaciones emergentes fueron primordialmente población indígena víctima de la violencia de Estado, grupos de familiares de desaparecidos y mujeres víctimas de violencia sexual. Ejemplo de esto es lo señalado por Yolanda (2019) al respecto de las viudas y madres de desaparecidos que se organizaron para buscar justicia, involucrándose de manera activa en los procesos de búsqueda de desaparecidos y en la construcción y liderazgo de nuevos espacios sociales por la lucha y defensa de los derechos humanos.

La presión que ejerció la comunidad internacional para resolver el conflicto hizo que las élites políticas y económicas guatemaltecas accedieran ante los mecanismos de negociación de la paz

(Holiday, 2000:79). Estos esfuerzos organizativos preexistentes se enlazaron con el marco temático de la negociación del conflicto y ampliando sus referentes de demanda hacia temas de reforma sobre las causales estructurales de la guerra. En este sentido, el precedente a la Asamblea de la Sociedad Civil como gran coordinación interorganizativa de la sociedad civil fue el denominado Gran Diálogo Nacional (1989-1990) donde representantes de la sociedad civil organizada enviaron delegados para trabajar en 15 comisiones sobre grupos étnicos, relaciones laborales, educación, salud y vivienda (Counciliation Resources, 1997:35). Esta formalización de la participación de la sociedad civil guatemalteca dio paso a que la interlocución con las instancias de gobierno fuera a través de canales directos; este ejercicio refinó los esfuerzos organizativos de las OSC y propició el surgimiento de nuevas organizaciones de sociedad civil especializadas y en proceso de maduración técnico sobre las temáticas de la agenda de paz, al mismo tiempo que procuraban adaptar sus demandas históricas al lenguaje de la agenda de paz para poder hacerlas viables en las mesas de negociación y así, presionar a la construcción de una nueva agenda nacional. Debido a esto, a partir de 1994 cuando queda establecida la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) como órgano consultivo para el proceso de paz, la polarización de las negociaciones queda matizada por la participación de la sociedad civil; ésta se constituyó de organizaciones campesinas, de mujeres, de viudas, activistas indígenas y de derechos humanos (cuya emergencia se remonta a la época de los 80s) así como grupos religiosos, empresariales, de academia, entre otros. En palabras de Odendaal (citado en Brett, 2017:51) “los actores no estatales poseen el potencial de proponer perspectivas y agendas alternativas que tenderán a ser más amplias y representativas que la agenda de paz adoptada por los partes en la negociación”. Es decir, si la formulación de la agenda de paz habría quedado únicamente entre las facciones enfrentadas, los ejes principales a negociar serían la desmilitarización ilícita, la desmovilización y la reintegración de los elementos rebeldes, así como establecer rutas de acción para instaurar mecanismos de justicia transicional. Pero con la participación progresiva de actores de la sociedad civil en las negociaciones por la paz, el espectro de los ejes a debatir no se limitan a resolver los efectos del conflicto sino sus causales. Es así como los temas en torno a los que se organizó la ASC fueron el resarcimiento de las poblaciones desarraigadas, la identidad y derechos de los pueblos indígenas, los aspectos socio-económicos y la situación agraria pendiente de solventar, el fortalecimiento del poder civil, la función del Ejército en una sociedad democrática y las reformas constitucionales y políticas necesarias para ello (FLACSO, 1995).

No obstante, el ambiente internacional con la avanzada del paradigma neoliberal de la paz hizo que las concesiones a lo interno de la ASC tuvieran sus propias dificultades para formular y

promover propuestas de cambio estructural, sobre todo en el terreno de lo económico y lo relativo a lo agrario. La participación de las élites económicas y comerciales en la ASC, y su vinculación con el partido de gobierno para 1996 (PAN) logró que las proposiciones giraran más en torno a la demanda de derechos civiles, políticos y culturales, evitando que propuestas como la reforma sobre la tierra no fueran excluidas en la firma del acuerdo socioeconómico (Palma, 1997). Las organizaciones campesinas que demandaban soluciones más radicales ante la pobreza y el déficit de desarrollo fueron marginadas de la agenda de paz; esto hizo que los acuerdos firmados en relación a derechos económicos tuvieran un vacío representativo de algunas plataformas y demandas campesinas cruciales para cambios de fondo. Tanto Holiday como Brett identifican, cada uno, dos factores clave para el fracaso pragmático de los Acuerdos de Paz: uno, el señalado por Brett (2017) se debe a la naturaleza consultiva de la ASC cuyas propuestas podían resultar no vinculantes, en lugar de considerarse petitorios imperativos. En este sentido, el autor establece que la presión política ejercida por la ASC fue insuficiente para “desafiar y hacer retroceder los imperativos del gobierno en cuanto al compromiso necesario para la consolidación de un escenario posconflicto sostenible”. Dicha debilidad se la otorga a la división interna de los actores de sociedad civil. Por su parte, Holiday (2000) complementa esta idea al analizar la campaña política llevada a cabo por el PAN durante el período de Arzú en la presidencia. Este autor establece que el partido de gobierno, aprovechando la coyuntura del proceso de paz, “capitalizó los temas sobre democratización en una sociedad multiétnica y desigual, y los convirtió en pilar de su proyecto de modernización”. Esta aseveración es reforzada por Tania Palencia, quien asegura que:

La principal actividad política del gobierno en 1997 ha sido implementar medidas dirigidas a modernizar el Estado. Es en la selección de esas medidas (privatización, reformas tributarias que no elevan impuestos directos y decisiones dispersas de descentralización) y en los procedimientos para implementarlas, donde se ha creado un fenómeno político que pesa más que la agenda de paz (Palencia, 1997:95)

Como resultado de esto, la narrativa imperante del proceso de paz fue entendido como un resultado del esfuerzo de una de las partes, el gobierno, y no como un proyecto nacional inclusivo. Pese a ésto, en el sentido estrictamente organizativo, la participación de las OSC en la Asamblea representó una oportunidad que les permitió tener una primera experiencia en procesos institucionales, políticos, técnicos y de organización. Si bien es cierto que para 1997, como lo señala la autora, la “mayoría de organizaciones sociales involucradas en la implementación y divulgación de los acuerdos están reconociendo (...) su desconocimiento acerca de

cómo funcionan los tres organismos de Estado (...) su inexperiencia en la negociación y fiscalización, su carencia de acciones técnicas para fundar sus acciones políticas”; el espacio de confluencia institucional que representó la ASC requirió la maduración de las propuestas, de las líneas organizativas, de los cuadros técnicos y de las estrategias políticas. Además, el acompañamiento de órganos internacionales pusieron a las OSC de Guatemala en contacto con redes internacionales de activismo y derechos humanos e indígenas, sin mencionar la incursión en la cultura de incidencia política con técnicas como el cabildeo legislativo, la elaboración de propuestas especializadas, la creación de alianzas y otras formas de presión política (Palencia, 1997:98). El proceso de participación en la ASC fue, entonces, un proceso de formación para las OSC involucradas que, a través de este órgano institucional, legitimaba las plataformas y demandas de sectores populares de la sociedad civil, aún con sus excepciones. Y esta misma experiencia política y la emergencia de nuevas OSC representó la vitalización de la sociedad política del siglo XXI en el sentido que, en paralelo a la acción colectiva en las formas tradicionales de la cultura política de las OSC guatemaltecas, los esfuerzos políticos se extendieron “hacia la arena de la sociedad política a través de la participación de actores populares en la formación y consolidación del FDNG¹²” (Brett, 2005:245). La ASC hizo converger, entonces, la arena política y civil a través de la participación de los movimientos sociales y se generaron así nuevas identidades políticas con la correspondiente interpretación de sus necesidades. A este respecto, es interesante lo que este autor recupera sobre las teorías de “hibridación” entre la sociedad civil y las instancias (locales o nacionales) del Estado y la comunidad internacional, lo cual no hace que una OSC deje de ser parte de la sociedad civil por tener uno o más integrantes con participación activa en, por ejemplo, el sistema político. Esto, en cambio, complejiza el análisis sobre las fronteras más o menos flexibles de las arenas en las que actúan los sujetos y actores de diferentes esferas. Ejemplo de ello fue el CERJ para las elecciones de 1995, cuyo coordinador general hasta entonces (Amílcar Méndez) ganó un curul en el Congreso y, aunque oficialmente ya no formaba parte del CERJ, ésto le representó a esta organización el

¹² Según el Conciliation Resources (1997), el Frente Democrático Nueva Guatemala, un partido de izquierda que participó en las elecciones de 1995, contó con el apoyo de OSC que mantenían participación en la ASC: el GAM, CONAVIGUA, la Defensoría Maya y el CERJ movilizaron sus bases sociales para instar a sus integrantes a participar en actividades de campaña política.

poder introducir, a través de él, “temas específicos del interés del CERJ directamente al Congreso”¹³. En la actualidad, vemos que esto se repite en la relación MLP-CODECA a través de la diputada Vicenta Jerónimo.

Actualidad de la *sociedad civil* en Guatemala.

A. Selección de eventos políticos

Según Ixxik Zapil (2020), investigadora del Instituto 25A, el acontecimiento que más ha marcado a la Ciudad de Guatemala en los últimos seis años es el hecho de haber sido escenario de constantes manifestaciones socio-políticas. Existe un consenso general en cuanto a considerar las movilizaciones del 2015 como “primer encuentro masivo de protesta social de la posguerra” que revitalizó varios sectores y actores sociales que luego de los años de la violencia de Estado estuvieron desestructurados, así como permitió el encuentro con actores de más largo aliento y con otros repertorios de acción colectiva:

“las clases medias urbanas se visualizaron, sobre todo, en la irrupción de un renovado movimiento estudiantil (integrado por alumnos de la USAC y de universidades privadas), las movilizaciones del 2015 se articularon con luchas de más larga data. El encuentro entre estudiantes y autoridades ancestrales indígenas; la confluencia entre movimientos tradicionales y los grupos que surgieron al calor de las protestas en distintos espacios y en acciones coordinadas, ilustran también la condensación histórica que generaron estas jornadas” (Sáenz, 2018)

Esta reactivación (en apariencia “generalizada”) de la politización de la civilidad se dio en un momento histórico e internacional donde las tecnologías de las comunicaciones brindaron nuevas plataformas y arenas en las cuales posicionar discursos políticos. Asimismo, las juventudes -quienes no cargaban con los miedos internalizados que dejó la guerra- aportaron nuevas formas no sólo de anatomías organizativas sino también de acciones de protesta. Esto no pudo dejar intactas a las OSC emergentes e incluso aquellas que han permanecido en el tiempo desde la guerra civil guatemalteca y el proceso de negociación de la Paz. En el caso de las OSC de Guatemala, el hito que marcó el 2015 representó un nuevo momento para las alianzas estratégicas, las acciones coordinadas, el activismo en red, la maduración en la formulación de propuestas de cambio institucional, entre otras. La selección de eventos políticos que se presenta a continuación fue guiada por que, creemos, en ellos convergen varias de las estrategias y ac-

¹³ Específicamente el poder exigir al gobierno, desde la autoridad del legislativo, sobre las demandas de tierra para las familias de población desarraigada.

ciones tácticas que realizan las diferentes OSC entrevistadas ya que, desde nuestro entendimiento, hacer un contrapeso político desde la civilidad no sólo implica involucrarse en el activismo jurídico (a través de acciones constitucionales): hay desde acciones de calle (pancartas, musicalización de consignas, performances, declamación de poesía, intervenciones al espacio público, bloqueo de calles y carreteras), hasta trabajo comunicacional (desarrollo de infografías, trabajo informativo sobre casos de corrupción, socialización de la información), trabajo de convocatorias y activismo cibernético. En el **Cuadro 1** sólo se muestran algunas de las organizaciones entrevistadas (plataformas nacionales y/o capítulos nacionales de plataformas internacionales) que figuran en el registro hemerográfico, que emitieron comunicados pronunciándose con respecto a los sucesos, que convocaron a manifestaciones y protestas o que estuvieron difundiendo información sobre el estado de los casos. No obstante, sabemos que en cuanto trabajo de base o presencia y acuerpamiento a las manifestaciones hay más organizaciones de las que aparecen.

Cuadro 1. Selección de eventos políticos

	Sujetos y Actores de sociedad civil	Comportamiento y estrategias de OSC	Propuestas y expectativas
Movilizaciones y jornadas de 2015	<p>Justicia Ya CEUG (acción UVG, landivarianos, USAC, UEP)</p> <p>Asamblea Social y Popular</p> <p>La Plataforma Semilla</p> <p>Somos Vos</p> <p>Otra Guatemala Ya</p> <p>Batucada del Pueblo</p> <p>UDEFEGUA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convocatorias a la plaza a través de las redes sociales digitales. - Realización de debates públicos en medios de comunicación - Reuniones inter organizacionales - Desarrollo de “pliegos petitorios” - El CEUG como plataforma de coordinación de acciones interuniversitarias. - Tarea comunicacional e informativa 	<p>Las demandas generales eran la renuncia innegociable del presidente y la vicepresidenta. Depuración del Congreso y del Estado (renuncia de funcionarios acusados de corrupción). También se pedía el seguimiento a las investigaciones criminalistas y el apoyo a la lucha contra la corrupción.</p>

	<p>Alianza Política</p> <p>Sector de Mujeres</p> <p>Fundación Myrna Mack</p> <p>Festivales Solidarios</p> <p>CODECA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalización sobre el estado de los casos, las acciones de la gestión pública, los destinos de fondos públicos, etc. - Acciones de protesta: lecturas de poesía, performances, pancartas, musicalización de consignas, etc. - Gestión, organización y participación en actividades académicas y políticas - Activismo cibernético 	<p>En cuanto a propuestas: las más grandes coincidencias se basaron en la reforma a la ley de contrataciones,</p> <p>reforma ley de servicio civil, reformas a la LEPP, al Organismo Judicial, reformas a la ley orgánica MP, a la SAT.</p> <p>En menor medida, algunas OSC se atrevían a exigir la eliminación de los monopolios y una reforma fiscal progresista.</p>
<p>Expulsión de Iván Velázquez y no renovación de mandato CICIG (2017)</p>	<p>Fundación Myrna Mack</p> <p>Acción Ciudadana</p> <p>Transparencia Internacional</p> <p>Observatorio Global de Redes del Crimen</p> <p>Transnacional</p> <p>ICCPG</p> <p>Justicia Ya</p> <p>Batucada del Pueblo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Activismo jurídico a través de la figura de amparo u otra acción constitucional constitucional - Convocatorias a manifestaciones en la plaza y frente a Casa Presidencial - Activismo cibernético - Acciones de protesta - trabajo informativo y comunicacional 	<p>Había una preocupación compartida por parte de la sociedad civil debido a los actos de desobediencia del presidente junto con los ministros (Consejo Nacional de Seguridad); lo que detonaba formas muy sutiles (y de dudosa legalidad) de autoritarismo. No se encontraron propuestas</p>

			técnicas con respecto a esta situación en particular que fueran diferentes a las impulsadas en el 2015.
Presupuesto 2021 (2020)	<p>ICEFI</p> <p>CSU</p> <p>ASIES</p> <p>Asociación de Periodistas de Guatemala</p> <p>Acción Ciudadana</p> <p>CONGECOP</p> <p>Colectivo Ciudadano Vos</p> <p>Movimiento Estudiantil Revolución</p> <p>AEU</p> <p>Asamblea Social y Popular</p> <p>Colectivos Estudiantiles Universitarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Denuncias públicas sobre reajustes perjudiciales al presupuesto en comparación al 2020 - Emisión de comunicados públicos pronunciándose en contra o explicando las falencias técnicas del presupuesto 2021 - Entrevistas a medios de comunicación - Comunicados de prensa - Declinación de participar en mesas de diálogo para análisis de adecuaciones al presupuesto 2021 - Convocatorias autoconvocadas para manifestaciones en repudio al presupuesto 2021 (Escuintla, Quetzaltenango, Huehuetenango y Ciudad Guatemala), - Invitación a vigilia frente al congreso el sábado 21 a las 18:00hrs - Acciones de protesta 	Se pedía la apertura a espacios de diálogo más democráticos que pudieran servir para el intercambio y exposición de propuestas técnicas entre entidades académicas y centros de pensamiento en intermediación con los cuadros técnicos del gobierno. Se denunciaba que la agenda publicada por el gobierno demostraba un vacío de representación por la exclusión de algunos sectores. Además tiempo de exposición de las propuestas para las organizaciones invitadas (técnicas) es menor al de

		<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo informativo y comunicacional - Activismo jurídico o acciones constitucionales (amparos) 	<p>funcionarios del ejecutivo, lo cual era un formato inadecuado para la discusión técnica.</p> <p>En cuanto a propuestas, se aconsejaba la inclusión de medidas fiscales extraordinarias para subsanar el impacto de la pandemia y los desastres naturales a lo largo del 2019 y 2020, un gasto público privilegiara salud, educación, agricultura y reactivación económica y el acceso a la vivienda (con fondos de garantía para acceso a crédito a los sectores más afectados por pandemia).</p>
Destitución de Jefe de la FECI (2021)	<p>Acción Ciudadana</p> <p>Conferencia Episcopal de Guatemala</p> <p>UNAMG</p> <p>Asociaciones de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Activismo jurídico o acciones constitucionales (solicitud de retiro de antejuicio a Fiscal General por asociación ilícita y obstrucción a la justicia) - Convocatoria a paro pluri-nacional 	<p>La sociedad civil exigía el apego al principio de legalidad y autonomía del MP, que en lo constituyente está escrito, pero en las prácticas políticas está subordinada a</p>

	<p>estudiantes universitarios CSU Justicia Ya Asamblea Social y Popular Autoridades de los 48 Cantones de Totonicapán</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conferencias de prensa - Acciones de protesta - Comunicados públicos - Convocatoria a manifestar fines de semana - Bloqueo de calles y algunos puntos de carreteras - Intervención del espacio público 	<p>redes de poder paralelas con intereses privados y no públicos. Se respaldaba la garantía a la estabilidad de la FECCI y a la investigación criminal. La demanda generalizada era la renuncia de Consuelo Porras y de Giammattei.</p> <p>Las autoridades de los 48 cantones citaron la ley orgánica del MP artículo 63 apelando a que “los fiscales no pueden ser removidos de su cargo, únicamente bajo un proceso administrativo en el que se demuestre y compruebe una falta grave. La propuesta más concreta era la reforma a la Ley Orgánica del MP.</p>
--	---	---	---

Fuente: elaboración propia con datos recopilados en Velásquez (2018), Gutiérrez (2017), investigación hemerográfica y netnografía

En cuanto al mapeo de las organizaciones de sociedad civil que fueron seleccionadas para establecer comunicación y operacionalizar las categorías de análisis, se tomó como punto de partida aquellas que tuvieran una postura pública hacia diferentes casos de mala gestión pública (sobre todo con las crisis destapadas y agravadas en los dos últimos años de pandemia y los últimos cinco años de crisis institucional). Por ejemplo, las organizaciones que de manera activa estuvieran trabajando alrededor del proceso de selección de cortes, que informaran sobre la criminalización hacia la defensa del territorio, que mantuvieran reuniones interorganizativas o con entidades internacionales para discutir la crisis democrática en Guatemala¹⁴, etc. También se tomó en cuenta a organizaciones que tienen trayectorias más largas en ejercer su civilidad desde acciones de protesta tradicionales (por lo general los comités campesinos o las agrupaciones de autoridades mayas) y fueran portadoras de reconocidas propuestas de reformas al estado o formulación de problemáticas nacionales o locales (bajo temáticas como violencia hacia la mujer y/o feminicidio, crisis ecológica y climática, democracia, problema de tierras, etc). Además se tomó en cuenta a organizaciones religiosas que mantienen participación en plataformas dialógicas para desarrollar propuestas conjuntas desde la sociedad civil (por ejemplo la Alianza Evangélica o la Conferencia Episcopal que participan en el Foro Guatemala). Otra fuente de partida fue el listado al que se tuvo acceso sobre OSC que participaron en la CAME 2019. Por último, se buscó contactar a aquellas OSC emergentes y/o que sobresalieron en las movilizaciones del 2015 y se mantienen vigentes hoy en día. Todo esto permitió desarrollar una radiografía del mapa político de OSC que estuvieran en trabajo político de base, trabajo técnico/académico o activismo dinámico para posicionar propuestas de reforma o retener, de alguna manera, la mala gestión pública.

Cabe resaltar que del mapeo de actores de la sociedad civil se identificaron 53 OSC como posible foco de análisis; de ese número sólo se logró concretar entrevistas con 28 de ellas (es decir, el 53%). Del listado general, se desglosan 3 rubros: 1) las OSC entrevistadas, 2) las OSC pendientes de respuesta (es decir, con quienes se estableció contacto pero no se logró concretar una entrevista) y 3) OSC pendientes de contacto (aquellas que por los medios disponibles de contacto, correo, teléfono institucional o privado, no fue posible establecer contacto alguno. A continuación el listado del mapeo.

OSC entrevistadas

¹⁴ Todo esto, tomando en cuenta a las redes sociales digitales como arena de opinión pública y punto de partida para ir identificando a este tipo de OSC. Luego, ya teniendo una primera base de datos, se recurrió a la técnica de “bola de nieve” para contactar a otras organizaciones cuyos perfiles cibernéticos no estuvieran en tanta proximidad a los algoritmos desarrollados para los usuarios desde donde se hizo esta netgrafía.

- ★ Fundación Myrna Mack
- ★ AEU
- ★ ASIES
- ★ Asamblea Social y Popular
- ★ Alianza por las Reformas
- ★ CODECA
- ★ FLACSO Guatemala
- ★ ICEFI
- ★ JusticiaYa
- ★ Landivarianos
- ★ Movimiento Ecológico Estudiantil
- ★ Alianza Política Sector de Mujeres
- ★ Acción Ciudadana
- ★ CIIDH
- ★ FUNDAECO
- ★ Asociación Política de Mujeres Mayas MOLOJ
- ★ Colectivo Madre Selva
- ★ UNAMG
- ★ Wukux B'e
- ★ Asociación Amigos del País

¿Qué cambió?

A. Cultura política

Pese a que la intensidad y eficiencia de las concentraciones civiles en puntos de la ciudad capital se ha visto disminuía del 2016 para acá, es un hecho que un elemento que se vio alterado en la sociedad civil fue el imaginario político. Por ejemplo, se ha dejado de considerar a los mecanismos de elección por balotaje como la única relación política que la ciudadanía mantiene con el Estado y los gobiernos: el 61% de las organizaciones entrevistadas consideran como un tema importante, que compete de alguna manera al tema de reformas al Estado, el fortalecimiento a la ciudadanía. Esto implica una especie de generación colectiva de procesos de formación política, aunque informal, para hacer de la presión cívica un verdadero contrapeso ante ejecuciones estatales que se desvíen del bien colectivo o de atender las crisis nacionales. Por ejemplo, situaciones como la apertura de espacios para que agentes de la sociedad civil puedan participar de manera activa en la formulación de propuestas técnicas en diferentes ámbitos. También se menciona la necesidad a la libre información sobre los procesos de ejecución presupuestaria en las diferentes instancias de la cartera presidencial, la gestación de una cultura de evaluación para la implementación de programas sociales o proyectos nacionales, la fiscalización pública (todo esto podría ir enmarcado bajo la etiqueta de auditoría social desde la ciudadanía). Como se vio en el apartado de la experiencia de la ASC, resulta beneficioso para la ciudadanía el generar espacios institucionales para la articulación de diferentes sectores y que a partir de esto se vaya acumulando expertiz aunque sea a través de la práctica empírica. Otro baluarte para el fortalecimiento de la ciudadanía es el generar opinión pública sobre los procesos de la gestión estatal, para que las acciones cívicas autoconvocadas sean más masivas y pueda representar una verdadera presión política, como lo fue en los últimos años de vigencia de la CICIG.

Rodas (2017) habla de las críticas que se le han hecho al concepto de ‘cultura política’ por su incapacidad para hacerle frente al cambio cultural y político. A esto podría agregársele el hecho de que las organizaciones examinadas bajo la figura de la ASC no son las mismas que las consideradas en este mapeo (hay algunas que sí se mantienen pero la mayoría no). Sin embargo, desde un análisis comparativo de los temas focales en los discursos políticos de entonces y ahora, se ha logrado detectar cambios en algunos conceptos -la introducción de

unos y el desuso de otros- en respuesta, precisamente, a los momentos políticos de cada coyuntura: en el tiempo de la ASC, las propuestas abarcaban una amplia gama de espectros de derechos políticos, económicos, sociales y culturales porque se trataba de sentar las bases para una sociedad democrática y el cese de la violencia generalizada. Ahora, en pleno 2022 y con la acumulación de crisis institucionales que han sucedido en los últimos 5 años y el perfeccionamiento de los mecanismos de corrupción desde la firma de la Paz hasta hoy, los objetivos políticos tienen que ver más, sí con proponer, pero sobre todo con retener el retroceso democrático y la erosión de las instituciones públicas. Tenemos, entonces, que el discurso político ha pasado de la conceptualización y exigencia de derechos específicos a la acentuación sobre la consideración del fortalecimiento institucional como un bastión fundamental para que, en efecto, los derechos específicos puedan ser cumplidos desde una buena gerencia gubernamental: cuando se le preguntó a los sujetos los mecanismos a través de los cuales podría atenderse a) la violencia hacia la mujer, b) la crisis ecológica y climática, c) la democracia comunitaria y participativa, d) la lucha contra la corrupción, e) la crisis de salud (entre otros) el 46,42% se ubicó bajo la casilla de ‘fortalecimiento institucional’. Y aunque es cierto que la realidad de cooptación del sistema político, del sistema jurídico y otras instancias de gobierno nacional/departamental/local es la gran coyuntura que se presenta como urgencia, también hay OSC que recalcan la importancia de seguir haciendo trabajo de base para lograr transformaciones en las diferentes escalas de la estatalidad. Podría decirse que de 1994 para ahora, la sociedad civil en Guatemala ha logrado ir madurando su experiencia como actor político.

En cuanto a orientaciones políticas, si inspeccionamos las propuestas hacia las que se inclinan las propuestas de las diferentes OSC pareciera que tiran a un progresismo de centroizquierda. Pero la realidad es que resulta problemático definir a todas las OSC bajo una misma orientación política; tal como lo establece Rodas (2017), es más certero en este sentido hablar de cultura-s política-s ya que, por ejemplo, la propuesta con mayor empuje que los resultados de las entrevistas (reformas a la LEPP) no alcanzó siquiera un porcentaje representativo entre las OSC (46,42%). Esto no sólo denota la falta de un consenso estable entre la sociedad civil entrevistada sino que, además, demuestra un empuje reformista únicamente en el plano de lo político como núcleo estructural para las transformaciones necesarias en el país. Por otro lado, propuestas claras de reforma económica se encontraron únicamente dos (es decir, el

7,14%) mientras que en el ámbito de lo social, la cifra ya se recupera y asciende al 21,43% (aunque sigue siendo una cuota muy baja con respecto al 100%). Una lectura general de esto reafirma la conclusión de tendencias políticas de centroizquierda, por su lado, las ideas sobre refundación del Estado se mantienen bajas en un 18% (es decir, 5 OSC promueven esta idea) pero sólo el 14,29% lo establece como necesario para instalar un Estado Plurinacional; esto significa, tres de ellas ha incorporado a su discurso político la lucha por los derechos étnicos impulsada años atrás en la ASC y sólo una se mantiene en ideas más de la izquierda tradicional la cual piensa la refundación para cambiar las bases constitucionales y políticas, no para transformar las bases sociales y culturales.

Si, en cambio, trazamos posturas y tensiones relativas al sistema político (sus elementos y actitudes dentro de él) tenemos que el 35% de las OSC consideran a la mala gestión pública como un problema de raíz que dificulta la buena administración de las crisis. Sobre esto, parece que la sociedad civil en Guatemala no está de acuerdo con los valores predominantes en la sociedad política actual y, en cambio, consideran parte de su repertorio de valores políticos y cívicos la transparencia, el respeto al estado de derecho, la democratización de la participación política, la tecnocracia necesaria para ejercer puestos públicos, la renovación de liderazgos (locales, departamentales y nacionales), la igualdad de derechos de mujeres, disidencias sexuales, jóvenes, infancias y ancianos, la no violencia, entre otros. Si, retomando a Almond & Verba (1963) consideramos la-s cultura-s política-s como sustentadas en las tres orientaciones (cognitiva, afectiva y evaluativa) encontramos que la diferenciación de una OSC a otra está íntimamente relacionada con el tipo de trabajo que realizan. Por ejemplo, en la primera, la cognitiva (que tiene que ver con el conocimiento del sistema político, los roles, sus titulares, insumos y productos) aquí las entidades académicas tienen claramente una postura muy distante de, por ejemplo, agrupaciones y colectivos que se mantienen bajo los temas de reformas ambientales. Podríamos decir que las primeras se encuentran en una orientación de centroizquierda progresista mientras que los segundos forman parte de las corrientes más jóvenes del izquierdismo y que, implícitamente, llevan a una reconsideración del uso agrícola de la tierra, el ordenamiento territorial y otras variables socio-económicas pese a que en sus propuestas de reforma se mantenga una cualidad también progresista. Nuevamente, si resulta problemático incluir bajo una misma cultura política a OSC tan variadas en trabajo y propuestas, es también complejo caracterizar bajo reduccionismos a una sola OSC sólo por la

temática competente a su trabajo o los atributos de sus propuestas técnicas de reforma. Pero, entonces, vemos que el tipo de trabajo que las OSC realizan determina, en gran medida, su orientación cognitiva y ésta, las orientaciones afectiva (sentimientos con respecto a los roles, las decisiones y la gestión pública específica) y evaluativa (los juicios y críticas sobre los objetivos políticos, el desempeño, etc.)

B. ¿Qué anatomía organizativa predominaba antes y después del 2015?

Las cuatro figuras organizativas predominantes en el trabajo de campo responden a dos aspectos: 1) anatomía organiacional y 2) naturaleza de áreas de trabajo o incidencia. Estas son, las conocidas ONGs, los colectivos urbanos y medio-urbanos, las entidades académicas y la red organizativa. Debido a que no fue posible establecer contacto con las autoridades indígenas mayas como actor político sino, en cambio, se entrevistaron OSC conformadas por pueblos mayas, la figura organizativa que podría explicar a las autoridades ancestrales como sujeto de la sociedad civil no se incluyó en el presente análisis.

La figura de Organización No Gubernamental se refiere a una agrupación ciudadana cuya participación es voluntaria y lejos de los objetivos lucrativos. Pese a que las descripciones académicas indican que este tipo de organización tiene órganos de decisión horizontales, en la realidad guatemalteca se ve una clara estructuración con base a organigramas jerárquicos de administración y la compartimentación de las responsabilidades laborales; la asamblea de socios es el máximo órgano de gobierno. Deben estar inscritas en el sistema fiscal y rinden cuentas a socios o financistas (generalmente de la cooperación internacional). El ámbito de acción resulta independiente a los poderes públicos aunque cumplen con funciones delegadas al Estado pero abandonadas por éste. El repertorio de acción para la incidencia política es variado y tiene cierto beneficio en el alcance debido a que cuentan con recursos humanos y financieros; no obstante, dependiendo de la longevidad de la organización y a los temas que trabajan, el prestigio con el que pueden contar les abre oportunidades para su participación en espacios de diálogo desde donde saldrán propuestas y tomas de decisiones institucionales. El perfil organizativo de Colectivos, en la urbanidad, se encuentra generalmente compuesto por las generaciones más jóvenes ya que representa una forma innovadora de organización puesto que no se alinean a la diferenciación jerárquica de puestos sino más bien, en algunos casos, se definen áreas específicas con sus correspondientes responsables. Se hace la aclaración específica de la urbanidad ya que, en las entrevistas, se encontró que existen algunas

agrupaciones mayas que llevan años organizándose bajo esta lógica democrática o asamblearia para la dirección del trabajo político; la participación y el trabajo que emprenden es generalmente voluntario y sin remuneración. La composición del recurso humano de estos colectivos resulta ser mucho más fluida que una organización no gubernamental, esto significa que la mayoría de los integrantes (sobre todo aquellos que no son co-fundadores) tienen una participación más o menos transitoria. Su ámbito de acción en cuanto a incidencia política parece servirse bastante de las nuevas tecnologías de información y comunicación, tanto para la articulación como para la labor informativa de discusiones técnicas sobre ciertas problemáticas o coyunturas. Con respecto a los colectivos rurales, su ámbito de acción parece enfocarse más en el trabajo con bases comunitarias, respondiendo al ámbito de expertiz que manejen. Aún no se tiene muy claros los mecanismos de financiamiento de estas agrupaciones pero podría decirse que la cantidad de recursos que manejan es acotada, cuentan más con recursos en cuanto a capital social antes que capital económico¹⁵.

Las agrupaciones comprendidas como Entidades Académicas mantienen una anatomía jerarquizada y de división laboral; su principal función es la producción académica de conocimiento sobre las diferentes problemáticas sociales. Es decir, manejan un recurso técnico-científico para la comprensión de diferentes problemas nacionales. Dos de las tres entidades académicas aquí entrevistadas dicen tener una proyección hacia la aplicación de dicha producción de conocimiento. Esto significa que existe un vínculo entre la producción de conocimiento y la incidencia política para la implementación del mismo. Su participación en mesas técnicas de discusión consiste en generar y presentar suministros epistemológicos para la solución de problemas (nacionales, locales, de diferentes ámbitos: económico, político, jurídico, social y ambiental). Sus métodos de financiamiento son variables, dependiendo de la naturaleza escalar de éstas (local, nacional o internacional) y el nivel de experticia que manejan los dota de reconocimiento institucional/estatal para su integración a espacios de discusión nacional (p.ej., el ICEFI en las mesas de diálogo para la reestructuración del presupuesto 2021, la ASIES en la Comisión de Actualización y Modernización electoral del 2019, o FLACSO en las discusiones para reformas a la LEPP en 2016).

Coaliciones o Red Organizativa.

¹⁵ Hay casos en que el financiamiento es por aporte voluntario de sus integrantes o por el establecimiento de una cuota de membresía para generar fondos y recursos.

Constituyen espacios asamblearios de articulación interorganizativa, la figura de ‘coalición’ está integrada por una rica variedad y amplia densidad de agrupaciones. La lógica de la articulación consiste en estimular el consenso, por lo que los puntos de convergencia entre los diferentes intereses de las agrupaciones que lo componen pueden verse limitados. No obstante, estos nódulos de articulación en torno a las ideas afines da sentido a la alianza para la acción en conjunto, fortificando la incidencia, el pronunciamiento y la propuesta. Esta nueva forma de acción o meta-organización se ha visto enfatizada como una posibilidad para la sociedad civil organizada tras la cooptación de diferentes instancias estatales de justicia, fiscalización y legislación. Sus órganos directivos suelen ser horizontales y con representación ecuánime de las diferentes agrupaciones que participan, dicha participación también resulta voluntaria y sin fines de lucro. Se erigen como una posibilidad de promover, desde la sociedad civil, propuestas en beneficio de la población que representan.

C. ¿Qué estrategias permanecen en la sociedad civil?

Una estrategia es un conjunto de acciones encaminadas a lograr un objetivo y éstos buscan ser alcanzados para poder cumplir con una *política* específica, un tipo de política específica que es el de la sociedad civil como grupo de presión ante el Estado. Para empezar, los discursos que articulan muchas de las OSC en Guatemala tienen que ver con parámetros internacionales para medir, evaluar y caracterizar las democracias en países con una especie de colonialismo político (externo e interno). La incidencia política, entendida por las OSC más de perfil técnico, sigue manteniéndose en lo que Andrés Quezada (citado en el Instituto 25A, 2021) determina como el “impacto” en el sentido de productividad, mientras que, para otras organizaciones (de mujeres, mayas, o colectivos ecológicos) tiene que ver, “más que [con] indicadores (...) [con] historias que inauguran nuevos tiempos: gente que rompe silencios, renuncia colectiva a privilegios o el atrevimiento de señalar a los opresores”.

En cuanto a incidencia política de las agrupaciones individuales, el diagnóstico apunta que las reuniones con actores de poder (en el plano nacional) como estrategia política se ve limitada a aquellas organizaciones con estos elementos: 1) ser entidad técnico-académica o poseer un área de estudios e investigación sobre temas de problemáticas nacionales o coyunturas, 2) contar con 10 años o más de existencia y de trabajo bajo sus objetivos específicos, y 3) tener un área específica para el estudio del mapa de poder nacional y así establecer tácticas claras sobre la incidencia política en las diferentes instancias según sea el tema de reforma

que recomiendan. De estas agrupaciones, sólo una reconoce también realizar activismo jurídico para frenar acciones ilícitas o ilegales cometidas por parte de gestión pública; otras cuantas se mantienen al margen del respeto a la institucionalidad y su mecanismo para diferir con decisiones y acciones de la administración pública es a través de comunicados de prensa o pronunciamientos públicos sobre las fallas técnicas cometidas y sus consecuencias. En este sentido, son las organizaciones que no mantienen tanto un activismo político y más un trabajo de base quienes son recuerdan que las transformaciones sólo en el “sistema político, social o económico (desde un enfoque tradicional de desarrollo) es una manera de replicar las prácticas hegemónicas del poder” (González-Reiche en Instituto 25A, 2021:11); aquellas organizaciones que hacen un trabajo de formación y fortalecimiento de nuevos liderazgos y liderazgos de mujeres mayas, de politización de la crisis ambiental, de propuestas alternativas de educación decolonial, también están haciendo incidencia política al largo plazo. Sin embargo, los esquemas evaluativos de la eficacia (relacionada con cambios en el corto o mediano plazo) no permiten que este tipo de incidencia cualitativa sea integrada a su análisis. Por otro lado, ya en la parte más cuantitativa de la incidencia política, se encontró una gran mayoría de agrupaciones entrevistadas que mantienen participación en asambleas de coaliciones y alianzas. Este tipo de prácticas parece ser una estrategia fundamental en su ejercicio de incidencia ya que 1) facilita el consenso previo al permitir diseñar propuestas en conjunto, de esta manera la conciliación de los divergentes intereses sostenidos por las variadas agrupaciones resulta beneficiado ante la presentación de las propuestas de reformas, 2) da peso a los pronunciamientos públicos en cuanto a retener reformas regresivas debido a que se fortalece el impulso y promoción de una agenda compartida, favoreciendo su posicionamiento en la opinión pública, los medios de comunicación y el panorama político percibido por las administraciones públicas, 3) dado a lo anterior, para abonar a otras tácticas indispensables para impulsar sus agendas: las reuniones con actores políticos de peso (este ámbito tiene sus propias limitaciones: sólo el 21,42% lo emplea¹⁶).

¹⁶ Uno de los factores que influye en que esta estrategia sea poco empleada es el hecho de que estos espacios de intermediación con instancias del Estado (sobre todo con funcionarios públicos) se han ido cerrando a partir del gobierno de Jimmy Morales. Cabe mencionar que, con el avance en la cooptación de las diferentes instancias estatales que pueden permitir elevadas cuotas de impunidad, la participación ciudadana ha sido de los pocos recursos que le queda a la sociedad civil organizada para buscar hacer contrapeso a la mala gestión pública.

Una de las prácticas más replicadas por las OSC en la actualidad es la organización en red como un instrumento político para componer frentes cívicos en relación a propuestas específicas o apoyo/rechazo a la gestión de ciertos personajes en la estatalidad. Esto, a su modo, posibilita la movilización de diferentes sectores en momentos críticos de crisis política o coyuntural. Esta figura de la coalición, las alianzas permanentes o la organización en red parece predominar en las nuevas formas de incidencia política ante los mecanismos ilícitos pro impunidad. Uno de los recursos que no se ha desgastado (aunque su efectividad sí ha ido mermando a partir del 2016) han sido las acciones de calle como herramienta para la presión social. Muchas de éstas buscan revitalizar la masividad de los movimientos sociales que, si bien no son sinónimos de sociedad civil, sí son elementos críticos de ésta (Brett, 2005); la variante ahora es que la movilización ya no siempre se logra en el espacio público sino que ha sido trasladado a la arena cibernética: si en las décadas de los 70s-80s la sociedad civil jugó un papel central en la oposición a regímenes autoritarios en Guatemala a través de la presencia en las calles, ahora el ciberespacio (donde la ciudadanía en general puede expresar sus orientaciones políticas cognitivas, afectivas y evaluativas) se ha convertido en un territorio en disputa cuyo potencial es reconocido por las mismas autoridades y grupos de poder, puesto que se han tomado la tarea de desarrollar los llamados *netcenters* para devaluar liderazgos opositores de la sociedad civil o del sistema político. Pese a esto, y debido a las profundas brechas de desigualdad en las capacidades adquisitivas en la población guatemalteca, las movilizaciones en las calles y puntos estratégicos de la ciudad o de la infraestructura nacional ha sido un recurso que no se ha dejado de lado; quizás lo que ha cambiado es la uniformidad y el consenso con respecto a los discursos que fundamentan estas movilizaciones¹⁷. Con respecto a éste último punto, vemos que un cambio desde los tiempos de la ASC hasta ahora ha sido la decreciente efectividad del elemento ‘clase’ como concepto aglutinador para las movilizaciones políticas masivas. En las jornadas del 2015, por ejemplo, tuvo que

¹⁷ Ahora parecería que los objetivos “comunes” que se encuentran flotando en una concentración de protesta son mucho más dispersos que en el siglo pasado. Esto podría estar relacionado con el hecho de que las identidades políticas claras se han ido desdibujando del panorama de acción en la sociedad civil en Guatemala: hay bastante reflexión y posicionamientos con respecto a valores correspondientes a modelos políticos democráticos pero muy pocos en relación a realidades económicas y culturales diferenciadas. Esto, a parecer de la investigación, forma parte también de lo que puede llevar a una u otra orientación política pero cada vez más parece ser que lo político es separado y alejado de otros aspectos estructurales de la realidad nacional.

ver más con sentimientos encontrados relacionados a conceptos como ‘gestión pública’ y ‘corrupción’ (conceptos más cercanos a la idea de un Estado democrático) que a valoraciones sobre el impacto económico que estos conceptos tienen sobre las vidas de las personas. A partir de allí, el principal motor de movilización ha sido situarse cerca o lejos de la construcción del estado de derecho. Aunque se puede argumentar que éste ha sido el gran paraguas bajo el cual convergen OSC que, en el núcleo, mantienen discursos bastante variados con respecto a las problemáticas nacionales (y sobre qué consideran una ‘problemática’ nacional y qué no) y las rutas de acción institucional para abonar a su solución.

Figura 2



Fuente: elaboración propia con base a datos de trabajo de campo

Como se mencionó anteriormente, el activismo en red tiene una fuerte presencia en los repertorios de prácticas políticas de la sociedad civil actual (82% emplean esta estrategia). La figura de ‘alianza estratégica’ se refiere a consensos y acuerpamientos circunstanciales con respecto a temas en específico; por ejemplo: una OSC no apoya la refundación del Estado

pero sí la democratización de la participación política, a través de reformas a la LEPP, puede y se pronuncia en conjunto con otra(s) organizaciones también apoyen reformas a la LEPP y, en paralelo, promuevan la idea de una necesaria refundación del Estado). El segundo instrumento más usado (64%) es la generación de productos, documentos técnicos o insumos para la discusión de problemas nacionales o locales (dependiendo el área de expertiz de la OSC); este recurso es usado por las entidades académicas pero también por OSC que hacen trabajo de base y suelen sustentar su discurso político en constantes diagnósticos que se realizan en conjunto con sus bases sociales. Esta estrategia se ve fundamentada como necesaria para: a) la generación de opinión pública, b) la generación de una ciudadanía consciente y politizada y/o c) la realización de propuestas técnicas y formales presentables ante instancias institucionales. Como tercer recurso recurrente tenemos el activismo para impulsar o retener reformas beneficiosas o nocivas a la construcción de la democracia. Aquí se englobaron las diferentes cualidades de activismo: judicial, cibernético, de calle, etc. con un 46% en total. Cabe señalar que las OSC que cuentan con esta figura dentro de sus prácticas políticas son aquellas que no dependen de ratificaciones a convenios internacionales para su existencia o que no mantienen relaciones bi o multilaterales con actores de la función pública (por lo general, estas son las entidades académicas). La figura de consenso interorganizativo se mantiene acotado con un 29%; esto podría deberse a que, dados los resultados que se desglosan del trabajo de campo, los consensos interorganizativos requieren de alianzas más permanentes que circunstanciales; esto implica que la línea de orientación política general de las organizaciones bajo consenso se mantenga en una corresponsabilidad entre sí, lo cual no es muy fácil de conseguir. Por otro lado, las reuniones con actores de poder (funcionarios públicos o instancias del sector público, así como actores internacionales) es de las estrategias con más bajo *rating* (21%) y son las OSC con trayectoria en expertiz técnica quienes aparecen como las que mantienen esta práctica política

Capacidades y funciones de la sociedad civil en Guatemala.

A. Formas que adquiere la ‘conciencia política’ de la sociedad civil (entrevistada) en Guatemala

Este apartado atiende la noción de ‘conciencia política’ como la serie de entendimientos, análisis, diagnósticos y rutas de acción que las OSC realizan con respecto a las falencias que

identifican en el Estado Guatemalteco. Los resultados arrojados por el trabajo de campo demuestran que las agrupaciones mantienen su área de crítica dentro del espectro de temáticas que cada OSC sostiene según los intereses de sus integrantes y los objetivos de los estatutos institucionales u organizativos¹⁸. La sociedad civil consultada está de acuerdo en la urgencia por empezar a abonar a cambios estructurales que, en el mediano y largo plazo, empiece a subsanar las varias crisis nacionales que Guatemala ha venido acumulando en los últimos 25 años. En lo que parece haber un discernimiento es en la conceptualización que se da a lo que es ‘estructural’; digamos, hay OSC que consideran a la institucionalidad como una especie de esqueleto que organiza la funcionalidad de la Nación y, por tanto, de la calidad de vida de las personas:

parte del estancamiento al desarrollo es porque existe una estructura política-económica que involucra al crimen organizado que tienen dominio sobre instituciones públicas y ese andamiaje funciona para estos grupos y no para la población (...) todo parte del sistema político electoral por eso desde allí hay que partir (...) hay que plantearse reformas para que personas idóneas lleguen al poder y así eliminar el nepotismo (Edie Cux, Acción Ciudadana. Comunicación personal, 23 de junio de 2021)

Pero también hay OSC que entienden la distancia pragmática que hay entre los cambios a las instituciones generales del Estado (aquellas que se encuentran centralizadas en la metrópoli) y la atención a problemáticas más específicas de las poblaciones:

Como organización buscamos propuestas institucionales como la correcta implementación a la Ley Contra el Femicidio o las formas de que las mujeres obtengan justicia económica (con salarios dignos y un espacio laboral sin acoso). Pero también nos organizamos para remarcar que, en el marco de la pandemia y con el sistema de salud colapsado, la atención del cuidado a los enfermos se está centrando en los hogares y

¹⁸ El Sector de Mujeres con la problemática transversal de las mujeres, el Movimiento ecológico Estudiantil con sus preocupaciones por los problemas ambientales y la gestión o mala gestión de estos por parte de las administraciones gubernamentales, la Fundación Myna Mack con la lucha contra la impunidad, CODECA con el planteamiento de refundación del Estado, la AEU y Landivarianos con la situación del acoso sexual dentro de las universidades, etc.

quienes asumen esta labor son las mujeres (Marta Godínez, Sector de Mujeres. Comunicación personal, 14 de marzo de 2021)

En este sentido, el trabajo y discurso político de esta OSC entiende que los cambios en la institucionalidad pueden generar cambios en la vida de las personas, pero no necesariamente cambios en las relaciones sociales que se mantienen en tanto sociedad. Es decir, agilizar y fortalecer el sistema de salud pudo haber evitado que la labor de cuidado de la enfermedad se recargara en los hogares y, en específico, en las mujeres, pero este cambio ‘estructural’ no cambiaría por sí mismo el imaginario que gira entorno a la feminización de las labores del cuidado y domésticas. Lo cual, a su vez, fortifica los paradigmas que fundamentan la violencia de género. Hay diferencias entre las OSC que plantean y formulan cambios al Estado desde una perspectiva técnica del mismo, y las OSC que gestan ideas de transformaciones desde lecturas tal vez más sociológicas (sin que sea éste el objetivo). Por su parte, hay OSC que parecen tener una visión más completa de la realidad sobre las problemáticas que les compete analizar, integrando tanto el estudio técnico de los problemas y sus soluciones, con ámbitos de la vida social y cultural de las personas y generando propuestas políticas para su atención:

Partimos del paradigma de desarrollo sostenible con un modelo que integra diferentes elementos en el territorio: desde la legalización de tierras comunitarias como mecanismo de ordenamiento territorial para garantizar la conservación de áreas protegidas hasta trabajo comunitario con procesos formativos sobre educación sexual, programas de salud para mujeres y niñas (salud sexual y reproductiva) y también un programa productivo de economía a través de sistemas agroforestales como instrumento de recuperación de la cobertura vegetal, abonando a la seguridad o soberanía alimentaria (Cristofer López, Fundaeco. Comunicación personal, 27 de junio de 2021).

Vemos, entonces, que las OSC parecen sí estar de acuerdo en reconocer y caracterizar los problemas que afectan a la población, mas no tanto en formular respuestas a las mismas. Por un lado, creemos que esto se debe al tipo de trabajo especializado que realiza cada OSC. Para entender esto habría que hacer un estudio más a profundidad y con un muestreo quizás más representativo, aunque según los resultados del trabajo de campo, se encontró una posible conclusión preliminar: puede que la priorización sobre las rutas de soluciones esté influenciada por la distribución territorial de la residencia y/o área geográfica de trabajo de las OSC:

de la primera sistematización, donde las propuestas a reformas tienen que ver más con lo estructural de las instituciones estatales, la mayoría de las OSC tiene integrantes residentes o trabaja con población residente en la Ciudad de Guatemala o del área metropolitana. En cambio, el ciclo de consultas que demuestran un mayor interés por fortalecer la calidad de la gestión pública¹⁹ viene de una pequeña mayoría que reside o trabaja con población en áreas rurales o semiurbanas.

Cuadro 6

Sistematización de Organizaciones de Sociedad Civil

Ciclo de entrevista o consulta	Organizaciones de Sociedad Civil	Área de Acción y/o residencia	Correlativo de propuesta
1ra sistematización: Abril de 2021	<ul style="list-style-type: none"> - AEU - ASIES - Asamblea Social y Popular - Alianza por las Reformas - CODECA - FLACSO - Fundación Myrna Mack - ICEFI - JusticiaYa - Movimiento Ecológico Estudiantil - Colectivo Landivarianos - IPNUSAC - IEPADES - INCEP - Comisión Internacional de Juristas (Gt) 	82% reside o actúa en la ciudad o áreas metropolitanas	reformas Lepp 50% reformas OJ 33,33%

¹⁹ Esto incluye que el personal de instancias locales, y no sólo nacionales, mantengan valores políticos elogiados. Esto es, mejorar los juzgados regionales, los gobiernos locales y departamentales, las instancias de salud, de educación, etc.

	- FORO GT		
2da sistematización: Junio de 2021	- Acción Ciudadana - CIIDH - FUNDAECO - Alianza Política de Mujeres Mayas MO-LOJ - Colectivo Madre Selva - UNAMG - Wukux B'e - Coordinadora Waqib' Kej - REDMMUTRANS - CONAREP	55% reside o actúa en áreas no urbanas ni metropolitanas	fortalecimiento a la gestión pública 85,74% reformas ambientales 42,85%

Otro elemento central en la conciencia política coaligada en las OSC es el reconocimiento que se le da a la participación ciudadana como una práctica fundamental y característica de la sociedad civil y la ciudadanía en general. Y, en vista de que el sistema político de Guatemala carece de espacios institucionales donde las voces de la sociedad civil puedan tener no sólo eco sino peso deliberativo, básicamente la participación ciudadana se convierte en la principal herramienta que puede darle poder político a la sociedad civil. Es por ello que el activismo resulta crucial para ejercer presión, pero para que las personas estén dispuestas a movilizarse, es importante que puedan entender la forma y profundidad de las coyunturas:

El trabajo de JusticiaYa creo que ha sido sobre todo en el tema comunicativo: exponer las falencias del sistema electoral y de justicia, y tratar de trasladar estas necesidades de cambio a una forma lo más sencilla posible para que la población puede ejercer su ciudadanía y esté atenta al tipo de discusiones para que, eventualmente, pueda respaldar una reforma (Álvaro Montenegro, JusticiaYa. Comunicación personal, 15 de abril de 2021).

Aunque hay divergencias entre las OSC sobre los límites legales que debería tener la participación ciudadana, una propuesta interesante es abrir legalmente la participación ciudadana para que la población pueda decidir qué actores pueden inscribirse para disputar puestos electorales, sobre todo en los listados de diputaciones distritales²⁰. En esta línea, estas propuestas buscan fortalecer el poder ciudadano y contrarrestar, de alguna manera, la cooptación de las instancias públicas que tienen que ver con legislar, administrar justicia o fiscalizar la gestión pública. Las peticiones por un gobierno abierto, la necesidad de transparencia, de rendición de cuentas y de mecanismos efectivos y accesibles de auditoría social responden todas a una búsqueda por tonificar el poder civil frente al Estado.

Algo muy importante a recalcar, y que de no nombrarlo podría quedar a la sombra de las OSC con más trayectoria en la incidencia política, es la revitalización de la conciencia política en sociedad civil de generaciones más jóvenes. De las consultas realizadas, sólo tres agrupaciones están compuestas por jóvenes universitarios que, sin lugar a duda, traen nuevos imaginarios y arenas de lucha a las formas de incidencia política. Una victoria -simbólica si se quiere- que se logró tras el 2015 fue que sectores de las juventudes volvieran a tomar protagonismos en los esfuerzos de transformación nacional. Como lo dice Velásquez (2018), a partir de las experiencias organizativas del 2015 muchos estudiantes que “nunca se habían organizado alrededor de una agenda política, y mucho menos en plena crisis nacional [pudieron] sentarse en una misma mesa con actores políticos, académicos y líderes sociales de larga trayectoria a examinar la crisis y crear una ruta de acción”, lo cual dejó experiencia en quienes ahora ya serán jóvenes adultos, pero también inspiró a los más jóvenes a interesarse por formas autónomas de organización política. En este sentido, es interesante ver cómo la conciencia política del estudiantado está cada vez más especificada en los problemas que le conciernen pero, también, en las problemáticas nacionales:

Hay muchas cosas que cambiar en el país pero estamos conscientes que los primeros cambios a realizar deben ser dentro de nuestra Alma Máter. La Universidad de San Carlos debe volver a representar la lucha que se debe llevar desde la ciencia y la

²⁰ otras organizaciones, usualmente las que portan propuestas más radicales, sugieren que este mecanismo de democracia participativa y directa se extienda hasta la elección de magistrados, cortes, fiscal general y procurador de derechos humanos.

academia para generar aportes que sean suministrados a la sociedad (...) Queremos lograr la representatividad de las unidades académicas y los centros regionales dentro del CSU como máxima autoridad de la USAC. También mantenemos una agenda actual que impulse un reglamento anti-acoso y la reducción de la violencia (Secretariado General de la AEU. Comunicación personal, 17 de abril de 2021)

Evidentemente, quienes estuvieron en la planilla de la AEU para el año 2021 tienen claridad sobre el rol fundamental que la Universidad de San Carlos tiene en tanto única universidad pública de Guatemala; por ello, recalcan la importancia de empezar a hacer trabajo de incidencia dentro de las estructuras políticas de la Universidad como una forma de abonar a los esfuerzos por plantear, proponer y promover cambios al Estado para poder atender las crisis. No es el caso del colectivo estudiantil Landivarianos, quienes en entrevista hicieron más énfasis en la observación de problemáticas nacionales y poco menos en problemáticas universitarias, aunque sí recalcan como punto central de sus agendas la formulación de normativas anti-acoso como trabajo en conjunto con la AEU y la Red Interuniversitaria Seguras y Educadas (RISE). No es coincidencia que estas

Empezamos articulándonos en el movimiento universitario que empezó a hablar de talleres respecto a la Constituyente y el Estado Plurinacional pero este esfuerzo fue opacado por la coyuntura de elección de Cortes. Buscamos hacer trabajo discursivo con respecto a las narrativas que se manejan en ciertos temas (por ejemplo, la coyuntura de El Socorro), acciones de calle y llegar a medios de comunicación para aportar a la participación ciudadana en términos de fiscalizar y protestar. Pero algo que vemos bien importante es el tejer redes para fortalecer un movimiento social [basado en] una organización sostenible para encontrar otras formas de hacer política a largo plazo y no sólo ser absorbido por las coyunturas (Ximena Aguilar, Landivarianos. Comunicación personal, 23 de abril de 2021).

Estas nuevas generaciones (en particular estas dos OSC) parecen reconocer y admirar el trabajo organizativo y discursivo de actores políticos de larga data como los comités campesinos

y las autoridades ancestrales²¹. Esto no parece coincidencia, si se toma en cuenta que estas dos agrupaciones tiene fuerte presencia de mujeres jóvenes cercanas a las olas de feminismo que hablan de ‘interseccionalidad’ y, por tanto, al lado que apoyan propuestas interculturales, posicionan también el acoso como un problema impostergable a resolver. Es más, el acoso y la violencia de género parecen ser un eje que las ha hecho sentirse en cercanía con otras mujeres no urbanas ni ladinas²². Este espectro de ‘interseccionalidad’ se repite en las organizaciones de mujeres (UNAMG y el Sector) y las organizaciones campesinas y de población maya (Wukux B’e, CODECA, ASP). Estas agrupaciones son (junto con FUNDAECO, Colectivo Madre Selva y el Movimiento Ecológico Estudiantil) quienes, además de reconocer la importancia de reformas a los sistemas político y judicial, ubican en el mismo horizonte de prioridades el preocuparse por reformas ambientales desde lo educativo, lo institucional o el activismo. Vemos, entonces, que la conciencia política está determinada por el tipo de experiencias de vida que atraviesan a los integrantes de las OSC y, en consecuencia, a la proximidad (o lejanía) que tienen con ciertas problemáticas. Por ejemplo, ASIES maneja un discurso con respecto a la educación enfocado en cuestiones como la descentralización y la alfabetización y destina sus proyectos en función de esto. En su biblioteca virtual, solamente se encontró una publicación que hace referencia a la interculturalidad en la educación y resulta ser un compilado de conferencias sobre el tema que sucedieron en el marco reciente de los Acuerdos de Paz; fuera de eso, no se encontró mucha data que proponga, por ejemplo,

²¹ En la entrevista con la AEU no se mencionó de manera explícita el apoyo a la idea de un Estado Plurinacional; no obstante, en coyunturas como la destitución de Juan Francisco Sandoval como jefe de la FECCI, vimos accionar a representantes de la AEU con la Asamblea Social y Popular para interponer un amparo ante esta situación o, en trabajo de observación para el Paro Plurinacional 29J, vimos a integrantes apoyando los bloqueos de puntos estratégicos así como su presencia en la caminata hacia el Ministerio Público. Responder a la convocatoria lanzada por las autoridades de los 48 Cantones es, implícitamente, reconocer la autoridad política de éstos.

²² Es importante resaltar que, tanto en la planilla pasada como en la que estuvo hasta 2021, la AEU ha tenido composición no sólo de mujeres sino de mujeres mayas y población de la diversidad; algo que, inevitablemente, abre el campo de politización y reestructura el discurso y la agenda política. Vimos, entonces, cómo la AEU pasó a apoyar activamente la descriminalización de la defensa por el territorio, la liberación de los presos políticos, la retención de iniciativas de ley que violen los derechos sexuales de las mujeres y las identidades de género de la población LGBTIQ, etc.

alfabetización bilingüe u otras formas de educación que preserve también la multiculturalidad²³. En contraste, el colectivo Wukux B'e, su propuesta principal es la promoción de métodos educativos 'descolonizantes':

Cambiar la situación del país radica en cambiar la forma de pensar y de actuar (...) El Estado no va a cambiar si no hay una ciudadanía que exija respeto, debe haber una educación descolonizante, que pasa por garantizar la salud de los pueblos desde sus propios conocimientos de medicina, hasta recuperar las cooperativas como trabajos colectivos necesarios para estimular la producción y redistribución de la producción (...) sobre la educación descolonizante, trabajamos con una escuela en Chimaltenango (K'astajib'al) donde se da educación trilingüe: castellano, inglés y kaqchikel. Todos los días las niñas y niños se familiarizan con (...) el calendario maya, no se usa la bandera de Guatemala sino la de los pueblos indígenas, no se celebra el 15 de septiembre sino que se hacen reflexiones sobre los 200 años de Estado republicano y lo que ha representado para los pueblos indígenas (...) se fomentan valores sociales de solidaridad, honestidad (en contraposición a la corrupción), se promueve la tolerancia, a no atacar la diferencia (...) (Domingo Hernández, Wukux B'e. Comunicación personal, 25 de junio de 2021).

Es evidente que la formulación de este tipo de conciencia sobre lo que es necesario cambiar tiene que ver con las problemáticas que afectan de manera directa a ciertas poblaciones, es por ello que el paralelismo señalado arriba entre ubicación regional y el apoyo a cierto tipo de reformas parece un punto interesante a profundizar, obviamente es importante tomar en cuenta otras variantes que resultan importantes para una análisis acertivo. Lo que se está queriendo argumentar es que, en un país tan desigual como Guatemala, donde los privilegios y beneficios sociales, políticos y económicos están centralizados sólo en algunas áreas y fundados en un ordenamiento territorial que también resulta racista, la conciencia política sobre la urgencia a atender primero unas problemáticas y luego otras está definitivamente atravesado por las experiencias desiguales entre el campo y la ciudad.

²³ esto se entiende debido a que ASIES es prácticamente una OSC con expertiz técnica en problemas nacionales. En este caso, lo importante es desarrollar rutas para el 'como' solventar el problema educativo, dejando en un segundo plano el contenido de la educación.

B. ¿Qué propone la sociedad civil en Guatemala?

En los apartados anteriores se ha ido mencionando, someramente, las propuestas intrínsecas que hay detrás de los discursos políticos que las OSC mantienen en los últimos cinco años. Como se ha quedado evidenciado, el espectro de lo que cada OSC considera primario y urgente de transformar en el Estado es bastante amplio y, en muchos casos, divergente. Por ejemplo, hay organizaciones que consideran la reforma a la LEPP como algo nuclear para poder promover desde el Legislativo cambios a otras instancias estatales (como reformas a la Ley Orgánica del MP, del OJ, de la carrera judicial, de contrataciones del Estado, etc.). Hay otras, como las organizaciones de mujeres, que consideran medular el trabajar en la formación política de las mujeres comunitarias para que, desde su civilidad, se vayan disputando los espacios de gobierno local y/o puedan tener herramientas políticas para exigir sus derechos y hacerse actoras de cambio de sus propias realidades. Lo cierto es que existe un paralelismo entre cambios a corto o mediano plazo (de lo posible, en lo inmediato) y las primeras OSC, así como existe correspondencia entre las segundas y la esperanza de abonar a cambios de más largo aliento. Sea como fuere, parece haber más convergencia en las formas de incidencia política que en los mismos discursos políticos. Aún así, casi la mitad de las OSC entrevistadas concuerdan en promover de manera conjunta los dos grandes frentes de reformas: reformas al sistema electoral (LEPP) y reformas al sistema de justicia. Esto, en palabras de algunos de los entrevistados, se da porque muchos esfuerzos de promoción de ciertas reformas se sostienen sobre las propuestas formuladas por la CICIG en 2016, específicamente al sector justicia, para la lucha contra la impunidad. Toman, entonces, como punto de partida las reformas a estos dos sistemas para aplanar el horizonte que pueda viabilizar cambios más estructurales y de fondo²⁴. Debido a que ya existe un trabajo de análisis técnico

²⁴ Sobre esto, debe decirse que las dos agrupaciones que mencionan la esterilidad de ‘parchar’ el Estado con reformas son aquellas que están compuestas por bases campesinas y de pueblos indígenas, como lo son la Asamblea Social y Popular y el Comité de Desarrollo Campesino. Estas dos agrupaciones, junto con el colectivo Landivarianos y la coordinadora Waquib’ Kej, son las únicas que (en entrevista) promueven la idea de una refundación del Estado y la necesidad de la construcción de un Estado Plurinacional y Anti-patriarcal. En este sentido, el colectivo Landivarianos y la ASP reconocen la importancia de reformas previas (por ejemplo, aquellas que puedan coadyuvar a la depuración del Congreso) como precedente indispensable para pensar la viabilidad de una Asamblea Plurinacional y Anti-Patriarcal Constituyente.

y rutas de acción clarificadas, estas dos grandes propuestas de reforma son las que se presentan como las más factibles. Además, esta viabilidad resulta potenciada por la dimensión de popularidad y respaldo que reciben; es decir, como han sido promovidas desde plataformas de coordinación interorganizacional, el peso de la demanda se intensifica.

Con respecto a los números porcentuales se podrá notar que no hay ninguna propuesta que logre alcanzar la mayoría (mitad +1 por lo menos); esto, a parecer del equipo, se debe a la misma dispersión que las OSC mantienen con respecto a sus prioridades políticas. Es decir, parece ser que los esfuerzos nuevamente están diseminados en diferentes pequeños segmentos, lo que evita que una misma propuesta reciba el apoyo unánime de la sociedad civil en general y reduce, así, sus posibilidades de incidencia política efectiva. Asimismo, las bajas cuotas porcentuales que reciben las propuestas de reforma que representarían cambios radicales para los sectores socioculturales más abandonados por el Estado, siguen demostrando que, incluso en la sociedad civil progresista de Guatemala, se mantienen intactas e implícitas las relaciones de desigualdad política.

Figura 3



El 46,42% de las OSC apoyan e impulsan las reformas a la LEPP para abrir las cuotas de representatividad y democratizar los mecanismos y procesos electorales. Sólo un poco por debajo (43,85%) se encuentra la promoción a reformas al Organismo Judicial como otro gran pilar que puede garantizar una institucionalidad democrática. El tercer gran baluarte lo identifican con el fortalecimiento a la gestión pública (35,71%) el cual está íntimamente relacionado con los dos anteriores ya que consiste en mejorar la calidad profesional (y humana) de las personas que ejercen las funciones públicas o a ser elementos contratados bajo el sector público. Únicamente el 14,29% considera la importancia de la transición hacia un Estado Plurinacional como algo que puede solventar el resto de problemáticas nacionales. Esta misma cuota de apoyo mantiene las ideas sobre reformas presupuestarias hacia una estructuración de un presupuesto más progresista que asista y financie las instancias de ámbitos sociales y ecológicos. Todavía menos es el porcentaje de OSC que se atreven a incorporar a su petitorio ideas sobre reformas económicas (apenas el 7,14%). El 28,57% enfatiza en promover cambios al Estado que atiendan la crisis ambiental en Guatemala como un eje transversal

sobre otros ámbitos como el económico, el cultural y el social. Por último, el 21,43% de las OSC toma en cuenta la necesidad de reformar sectores sociales de la estatalidad (como una reforma educativa anti-colonial, un sistema de salud intercultural, normativas anti-acoso para los renglones del sector público, entre otros) y lo posicionan como algo que, luego de la pandemia, resulta imperioso de tomar en consideración.

Cuadro 7

Propuestas Sociedad Civil

Reforma Económica	Reforma Política
<p>promoción de las siguientes propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ley de desarrollo rural integral - instaurar una estructura y sistema de economía mixta bajo la conducción del Estado - garantizar el 60% de las tierras cultivables a la producción de alimentos de consumo interno (garantizar la soberanía y seguridad alimentaria intercultural) - distribución equitativa de la inversión de fondos públicos - promoción de una nueva ley de trabajo que garantice los derechos laborales y salarios mínimos dignos - reforma fiscal - regularización de la canasta básica 	<p>Cambios al sistema político:</p> <ul style="list-style-type: none"> - correspondencia étnico/municipal en la representación política del Congreso - democratización interna de los procesos a candidaturas de los partidos políticos - financiamiento público para los partidos políticos - transparencia en el financiamiento - alternancia, paridad e inclusión en la representatividad - penalización por campañas sexistas-racistas - mecanismos de democracia participativa comunitaria - elección de diputados distritales - consulta popular para la aprobación de leyes - elección directa a representantes del congreso - reconocimiento y legalización de la pluralidad de organización electoral (alcaldías indígenas, consejos de ancianos, cofrades, consejos locales) - incentivar mecanismos de renovación de liderazgos en partidos políticos - financiamiento a través de cuotas de afiliación - eliminación de vigencia legal de partidos políticos (aunque no superen el umbral electoral) “siempre y cuando” consigan representación en el congreso

	<ul style="list-style-type: none"> - aumento mínimo de organización territorial para la vigencia legal de un partido político - aumentar a la mitad +1 los municipios por departamento para vigencia legal - fortalecimiento de formación política interna como obligación de los partidos políticos <p>Fortalecimiento al TSE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mejorar mecanismos de fiscalización por parte del TSE - división de funciones jurisdiccionales de las administrativas y logísticas - creación de un Consejo Superior Electoral - modificación a la elección de magistrados del TSE - incluir en la comisión de postulación a magistrados, al director de la ECP (USAC) y un representante de Ciencias Políticas o Ciencias Sociales de las universidades privadas
Reforma Judicial	Reformas Legislativas
<p>Impulsar los siguientes cambios al Organismo Judicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reformas al Organismo Judicial - reforma al código penal y procesal penal - reformas al sistema de elección de cortes - apertura al pluralismo jurídico - reformas a la ley de carrera judicial - reformas a la ley de antejuicio - creación de parámetros internacionales para la creación de facultades en ciencias jurídicas - reformas a la ley de aceptación de cargos - reforma a la ley de amparos - reformas a la ley de postulación - reformas a la ley de orden público. 	<p>Promoción de reformas a las siguientes leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reforma a ley de contrataciones del Estado - reforma a ley de Presupuestos de la Nación (que lo destinado para salud sea igual o mayor al 6% del PIB, reducción presupuestaria a Defensa, priorizar ministerios dedicados a áreas sociales) - reforma a la ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas - reforma a la ley de probidad - reforma a la ley de acceso a la información pública (transparencia y gobierno abierto) - reforma a ley de servicio civil (garantizar cuadros técnicos competentes y expertiz) - reforma policial y fortalecimiento a la PNC (restablecer carrera policial) - reforma a ley del régimen penitenciario

	<p>(depuración de sistema penitenciario y guardia penitenciaria)</p> <ul style="list-style-type: none"> - reforma a mecanismos de elección de Fiscal General (que sea electo por concurso de oposición) - reforma a la ley orgánica del MP - revisión y reformas a ley orgánica del Organismo Ejecutivo - reformas a ley de COCODES y COMUDES - reformas a la ley IVA - reforma a la SAT <p>Reformas constitucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fundación de un Estado Plurinacional descentralizado - reducción de la jurisprudencia del Ejército - reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos a la tierra y la defensa del territorio
Reforma social	Reforma Ambiental
<p>Promover las siguientes propuestas/reformas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reforma educativa, nuevo pacto educativo - formulación de normativas anti-acoso para las instituciones públicas - reformas en el sistema de salud (implementar un sistema intercultural que fortalezca la medicina ancestral y permita la certificación de médicas y médicos mayas comunitarios (K'exeloma'/Iyoma' especialistas en partos, Aj chapoy b'aq especialistas en dislocaciones o fracturas, aq'omanela' promotores de salud, entre otros) - política de seguridad - política de salud - política exterior de relaciones internacionales - política de infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> - fortalecimiento a la gestión pública ambiental municipal - reformas a la Ley de Aguas - creación de un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - fortalecer y especializar los juzgados ambientales - política forestal de ordenamiento territorial en áreas rurales para preservación de los recursos naturales - Ley de tratamiento y manejo de desechos sólidos - reformas a la Ley declaratoria de áreas protegidas - promover una Ley de minería con responsabilidad ambiental - reformas a la Ley de cinturones metropolitanos - creación de una Ley de sitios sagrados de pueblos indígenas - reconocimientos de los ecosistemas como

	<p>sujetos constitucionales y jurídicos de derechos</p> <ul style="list-style-type: none"> - creación de una Ley de recuperación de bienes comunes - implementación y garantía de decreto 68-88 Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente - implementar la política energética 2008-2015 para el desarrollo energético sustentable - política de educación ambiental como eje transversal del SEN - política nacional de cambio climático - reformas a la ley marco para regular la reducción de vulnerabilidad y adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático (decreto 7-2013) - aumentar presupuestos a entidades públicas ambientales
--	---

Conclusiones.

En algunas propuestas de teoría política consultada se nombra los procesos de ‘hibridación’ como esos nódulos liminales en los que las OSC intercambian recursos humanos con algunas instancias estatales o interactúan con éstas, lo cual no hace que la sociedad civil deje de ser, conceptualmente, sociedad civil. Pero se percibe un pequeño desfase entre estas propuestas y la realidad concreta del caso de Guatemala: pareciera que estas propuestas teóricas se centraran en un sujeto político universal o acultural, mientras que en Guatemala el problema teórico-metodológico que surgió no era diferenciar la sociedad civil de las instituciones estatales sino, más bien, problematizar si las Autoridades Indígenas Ancestrales pueden ser conceptualizadas dentro del marco analítico de ‘sociedad civil’. Por un lado, dejarlas fuera del mapeo sería incurrir en un error ya que estas agrupaciones han tenido la experiencia social de vivir en carne propia las deficiencias del Estado y, por tanto, son voceras elementales para tomar en cuenta propuestas de cambios para resolver las problemáticas nacionales. Por el otro, si entendemos que la sociedad civil es aquél sector organizado de la población que no

está integrada a un sistema político, el considerarlas dentro de las OSC sería prácticamente negar los años que sus sistemas políticos paralelos llevan existiendo en resistencia y desobediencia política al Estado. Sería prácticamente negar la legitimidad de sus estructuras políticas históricas y autónomas. Este problema, sin embargo, fue quedando relegado conforme se dificultó poder establecer comunicación directa con sus integrantes; en su lugar, se logró acceder a propuestas formuladas por colectivos de población maya y/o campesina que no se erigen como autoridades políticas, aunque sí han sido actores sociales y políticos. Aún así, este queda siendo un problema teórico pendiente a tratar y para lo que, problemente, se requiera hacer una investigación sólo para atender este tema.

Con respecto al discurrir de la sociedad civil desde los Acuerdos de Paz para la actualidad, hay una doble valoración. La primera es que la ASC representó, como se explicó en el apartado respectivo, una primera experiencia de gran envergadura para las OSC que les acercó a las estructuras institucionales (nacionales e internacionales) y les permitió conocer, de primera mano, las lógicas de ese mundo político y sus formas. Tal como lo dijo Palencia (1997) en su momento, las OSC seguían (para esa fecha) careciendo de técnicas e instrumentos políticos “eficientes”²⁵ para impulsar sus demandas y/o hacer valer la garantía de los Acuerdos de Paz. Podría decirse que, a la fecha, el grueso de las OSC siguen sin abastecerse de repertorios políticos eficaces, aunque la totalidad de ellas (a excepción de una OSC) cuentan con un brazo o segmento político o de incidencia que fue el área con quien nos remitían para hacer las entrevistas y/o consultas. Esto ya demuestra que hay un esfuerzo, siquiera, por la especialización de éstas agrupaciones en desarrollar o perfeccionar sus herramientas políticas. Hay otras, por lo general las entidades académicas, que sí tienen planteadas estrategias de incidencia formuladas por expertos en la materia; esto se debe a que, precisamente, uno de sus objetivos es el de generar insumos técnicos para resolver diferentes problemáticas y para que ésto suceda, deben mantenerse cercanos a los espacios técnicos del Estado y colaborar con éste. Lo sucedido aquí es que estas entidades se mantienen al margen del activismo político por lo que no mantienen relaciones confrontativas con la institucionalidad y, en casos, puede que su potencial de ‘incidencia’ quede prácticamente neutralizado al ser tomados

²⁵ Aquí nos gustaría recordar la problematización que Andrés Quezada hizo sobre los paradigmas desde los cuales se valora la ‘incidencia política’, recuperado en González-Reiche et al. (2021) *Terremotos: prácticas radicales de incidencia* y citado en el apartado sobre ‘estrategias de la sociedad civil’.

en cuenta únicamente como consultores y no como actores deliberativos, situación que según Brett (2017) fue de las causas por las que los Acuerdos de Paz no tuvieron éxito²⁶.

Lo cierto es que las OSC sí han crecido en experiencia política y técnica no sólo desde la ASC para hoy sino, especialmente, desde el 2015 para ahora. Los cambios se registran no sólo en el aumento en las cuotas de participación e involucramiento de las OSC en analizar las crisis nacionales sino también en los pilares conceptuales de las narrativas políticas que impulsan. De hecho, muchas de las problemáticas nacionales que se mantienen vigentes y que la sociedad civil reconoce, tienen propuestas formuladas en la ASC (lo cual sólo reitera la deficiencia de la gestión pública en los últimos 25 años), pero el hecho de que el gran baluarte del discurso político imperante hoy en día sean las reformas a la LEPP y al sistema de justicia tiene que ver con lo que señala Brett (2005:234) con respecto a los cambios en el discurso político en la época de las negociaciones de paz:

los cambios en el discurso y la práctica de los derechos humanos que tuvo lugar en línea con la democratización demuestran cómo los movimientos sociales en sí mismos y, de manera significativa, las definiciones y configuraciones de los derechos que ellos articulan, están supeditados al contexto histórico y vinculados a la lucha social” (Brett 2005 p.234)

Lo que movilizó a las masas en 2015 fue un caso específico de corrupción y defraudación aduanera en el que estaban involucrados altos funcionarios del Gobierno (y del partido de gobierno) y, para entonces, la propuesta en conjunto para que este tipo de situaciones no ocurriera, fue la reforma al sistema político: para depurar los espacios de decisión política y asignación a otras instancias estatales. Y para reducir las cuotas de impunidad: reformas al sistema judicial. Es posible que ese momento histórico en las coyunturas Guatemaltecas haya influido de gran manera en las valoraciones sobre las prioridades de reformas al Estado y los análisis políticos que para hoy se han hecho, y no dejan de tener razón. Pero, de ser así, cabe preguntarse, entonces, si a lo mejor se está subestimando las otras propuestas a reformas

²⁶ Un ejemplo reciente de esto fue el retiro del ICEFI y ASIES de las mesas de estudio y reconsideración del presupuesto 2021, con lo que estas dos OSC no pudieron presionar por garantizar un debate técnico, más que político, y su único recurso fue informar a la población de los cambios y la poca seriedad con la que, consideraban, el Estado estaba tomando este espacio.

(sobre todo aquellas que no reciben tanto empuje). Porque a lo mejor el apoyo desigual que se le da a unas reformas y no a otras tiene menos que ver con su viabilidad técnica y más con una desigualdad política dentro de la misma sociedad civil en Guatemala.

11.1 Conclusiones y resultados

Los resultados de la investigación permitieron identificar y caracterizar los principales desafíos para Guatemala impuestos por la pandemia de COVID 19. En el capítulo I, se analizó el desarrollo económico del país y la forma en que el modelo económico ha tendido a ser concentrador, excluyente y centralista. La pandemia vino a agudizar estas características de la economía, y en la respuesta estatal se mostró como esta tendió a postergar a la población rural e indígena. El análisis de las políticas sociales muestra como estas privilegiaron a los centros urbanos y a los trabajadores formales, dejando postergada para “ayuda alimentaria” a la población rural.

De manera particular, la investigación privilegió el análisis y discusión sobre la brecha digital. Esta ha tenido consecuencias fuertes e irreversibles durante la pandemia, particularmente en el tema de educación, donde nuevamente se reprodujeron las desigualdades en el sentido que, los hogares con mayores ingresos lograron solventar mejor la afectación educativa, mientras que los de menos ingresos prácticamente perdieron dos años de estudios. Es importante señalar que las cifras oficiales son engañosas, en el sentido que aunque formalmente se mantiene la tasa de inscripción, las actividades educativas se redujeron sobre todo en el sector público y en zonas rurales, a la entrega de alimentos y eventualmente de guías de trabajo.

Con relación a los esfuerzos por realizar reformas al Estado en Guatemala, se identificaron los intentos de reforma asociados a la democratización; las reformas constitucionales de 1994; los acuerdos de paz en 1996; y la coyuntura crítica de 2015. Aunque en términos generales estos períodos críticos representaron avances, sus resultados en buena medida se vieron limitados por el bloqueo de las elites empresariales y la falta de recursos. Como se muestra en la investigación la carga tributaria se ha mantenido entre el 10 y el 11 % con relación al PIB, lo que ha impedido que el Estado pueda cumplir medianamente con sus atribuciones y ha mantenido y reproducido las desigualdades sociales.

Finalmente, en la investigación se presenta un análisis detallado de las organizaciones de sociedad civil, sus propuestas y sus estrategias de acción política.

12 Referencias

Actis E. & Creus N. (junio, 2020). Un mundo acelerado ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría? Nueva Sociedad. Recuperado de: <https://www.nuso.org/articulo/China-Estados-Unidos-Guerra-fria/>

Actis, E., & Creús, N. (2020). América Latina entre titanes. *Análisis Cipei*, No. 6, 1-5. <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/19438/Ana%CC%81lisis%20CIPEI%206%20-%20Actis%20Creus.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Álvarez Herrero, S. (2019). *Geopolítica financiera y petróleo: Hegemonía estadounidense en México y Argentina* (Primera edición). Fondo de Cultura Económica.

Arancibia Córdova, J. (1990). América Latina: Aspectos de la década perdida. *Momento Económico*, 50, 20-21. <http://ru.iiec.unam.mx/2045/>

Bulmer-Thomas, V. (2011). *La economía política de Centroamérica desde 1920* (V. Bulmer-Thomas, Ed.; 2. ed). Biblioteca Básica de Historia de Guatemala.

Calderón, J., Casasola, D., & Maul, H. (2019). *Crecimiento, Empleo e Infraestructura*. CIEN. <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Economia-Empleo-e-Infraestructura-documento-final.pdf>

Casasola, D., & Menchú, W. (2020). *Medidas adoptadas en Guatemala para combatir el Covid-19* (p. 70). CIEN. <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/05/2-Medidas-adoptadas-por-Guatemala-COVID19-documento-vf.pdf>

Chossudovsky, M., Palos, A. M., Ruiz de la Concha, B., Stellino, B. M., & Siglo Veintiuno Editores. (2002). *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. Siglo XXI: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020) América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID 19. Efectos económicos y sociales. (Informe Especial COVID -19 No.1). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020a) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala CICIG (2019) Guatemala. Un Estado capturado. Guatemala: Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.

Dagnino, E., Olvera, A. & Panfichi A. (Eds.) (2006) La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.

de la Balze, F. (2019). La lucha por la hegemonía mundial (Estados Unidos, China y Argentina). *Estudios internacionales* 51(194), 195-209. Doi: 10.5354/0719- 3769.2019.55738

de la Vega, C. (2020) Quien aún esté vivo, que no diga “nunca”. *Encrucijadas y desafíos de la categoría marxista de clase para leer las resistencias contemporáneas. Perfiles Latinoamericanos*, 28 (56), 359-377.

Diálogos. (2020). *¿A quien no llega la ayuda? Retos en el registro de beneficiarios de programas #Covid-19 y su continuidad en el proyecto de presupuesto 2021* (N.º 3). <https://dialogos.org.gt/sites/default/files/2020-10/Reporte%203%20A%20qui%20C3%A9n%20NO%20llega%20la%20ayuda.pdf>

Donis Bran, S. M., & Medina Bermejo, A. (2021). *Perfiles macro fiscales de Centroamerica: Guatemala* (N.º 14, año 8; p. 28). Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Dudda, R. (2020) La gran reclusión y el futuro del capitalismo. *Nueva Sociedad* (287), 132-140.

Escalante Gonzalbo, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.

Farrell H. & Newman A. (marzo, 2020) Will the Coronavirus End Globalization as We Know It?, The Pandemic Is Exposing Market Vulnerabilities No One Knew Existed. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-16/will-coronavirus-end-globalization-we-know-it>

Fonseca, M. (2017) La idea de Refundación como crítica del consenso dominante. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional* (22), 101-125.

Fukuyama, F. (julio, 2020). Pandemic and Political Order. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>

Gómez Navarro, D. A., Alvarado López, R. A., Martínez Domínguez, M., & Díaz de León Castañeda, C. (2018). La brecha digital: Una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio

en México. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 6(16), Article 16. <http://dx.doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2018.16.62611>

Grandia, L. (2009). *Tz'aptz'ooqeb: El despojo recurrente al pueblo q'eqchi'*. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO).

Guerra-Borges, A. (2006). *Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004)*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gutiérrez, E. (2016). La plaza ciudadana. Actores y contextos de la crisis política de 2015. Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales de la USAC.

Hora, D. L. (2021, agosto 30). LH solicita al CHN, MINECO y FINANZAS información por los Q2,730 millones para “capital de trabajo”. La Hora. <https://lahora.gt/lh-solicita-al-chn-mineco-y-finanzas-informacion-por-los-q2730-millones-para-capital-de-trabajo/>

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2019, mayo). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>

International Monetary Fund (Ed.). (2020). The great lockdown

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales Icefi (2020) COVID-19 en Centroamérica: un nuevo reto para sus sistemas fiscales en crisis. *Perfiles macrofiscales en Centroamérica* (13), 33-50.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales Icefi (2020a) Guatemala, seguimiento a la ejecución presupuestaria, con énfasis en los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del COVID-19 (Nota de coyuntura 04-2020). Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Kessler G. & Benza G. (julio, 2020). ¿Impactará la crisis de covid-19 en la agenda social de América Latina? Nueva Sociedad. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/impactara-la-crisis-de-covid-19-en-la-agenda-social-de-america-latina/>

Lavarreda, J. (2020). *Observatorio del Gasto en respuesta al COVID-19*. CIEN. <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/11/Documento-3-Observatorio-COVID19GT-vf.pdf>

Lemus, G. (2021). Conectividad y exclusión digital en Guatemala. Desafíos para la postpandemia. *Revista análisis de la realidad nacional*, 210, 81-114. <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/08/IPN-RD-210.pdf>

Lovell, G. (2020) From Columbus to COVID-19: Amerindian Antecedents to the Global Pandemic. *Journal of Latin American Geography*, adelanto de publicación. Project MUSE, doi:10.1353/lag.0.0138.

Malacalza, B. & Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad* (287) 35-48.

Martínez Peláez, S. (2013). *La patria del criollo: Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Fondo de Cultura Económica.

Mazariegos, M. (2018) Refundación del Estado: asumiendo contradicciones y explorando posibilidades de una ruptura epistémica. *Eutopía* 3, (5), 3-47.

Mazucatto, M. (abril, 2020). El capitalismo en su triple crisis. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/el-capitalismo-en-su-triple-crisis/>

Milanovic, B. (19 de marzo de 2020). The Real Pandemic Danger Is Social Collapse. As the Global Economy Comes Apart, Societys May, Too. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-19/real-pandemic-danger-social-collapse>

Ministerio de Economía. (2020, diciembre 22). *Concluye Fondo de Protección del Empleo*. <https://www.mineco.gob.gt/concluye-fondo-de-protecci%C3%B3n-del-empleo>

Ministerio de Educación. (2020a). *Anuario estadístico de la educación en Guatemala. Años: 1992 al 2020*. Anuario estadístico de la educación en Guatemala. Años: 1992 al 2020. <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/home.html#>

Ministerio de Educación. (2020b). *Plan integral para la prevención, respuesta y recuperación ante el coronavirus (Covid-19)*. <https://www.mineduc.gob.gt/portal/documents/PLAN-DE-RESPUESTA-CORONAVIRUS-COVID-19-010620.pdf>

Ministerio de Finanzas Públicas. (2019). *Ejecución presupuestaria por entidad y por programa*.

Ministerio de Finanzas Públicas. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc262h.xls>

Ministerio de Finanzas Públicas. (2020). *Ejecución presupuestaria por entidad y por programa*.

Ministerio de Finanzas Públicas. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc251i.xls>

Ola, A. L. (2020, septiembre 8). Deserción escolar en preprimaria alcanza el 40% en los colegios – Prensa Libre. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/desercion-escolar-en-preprimaria-alcanza-el-40-en-los-colegios/>

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *GUATEMALA- COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos*. [Publicación]. Organización Internacional del Trabajo.

http://www.ilo.org/sanjose/WCMS_755522/lang--es/index.htm

Osorio, J. (2001) Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.

Parodi Trece, C. (2015). Anatomía de la crisis financiera de 2008. *Repositorio de la Universidad del Pacífico - UP*. <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1101>

Ramos, S. (2021, marzo 16). *Inscripción de estudiantes se reduce 14.6% en 2021*. República.gt. <https://republica.gt/guatemala/2021-3-17-0-32-56-inscripcion-de-estudiantes-se-reduce-14-6-en-2021>

Reyes, G. E., & Fiorino, V. R. M. (2019). Consenso de Washington y repercusiones en inequidad económica y social. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(85), 58-78. <https://www.redalyc.org/journal/279/27961112004/html/>

Rodríguez Acosta, M. (2020). La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal. *Revista de la Realidad Nacional*, 193, 16-40. http://ipn.usac.edu.gt/?page_id=12266

Rodriguez, M. (2020) La crisis económica provocada por el COVID-19 y sus impactos en la sociedad. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (182), 18-41.

Sáenz de Tejada, R. (2015) Modernización y conflictos. En: Los caminos de nuestra historia: estructuras, procesos y actores. Barbara Arroyo (Ed.) Guatemala: Universidad Rafael Landívar; Editorial Cara Parens, p. 95-225.

Sáenz de Tejada, R. (2017) Democracias de posguerra en Centroamérica. Política, desigualdad y pobreza en Guatemala, El Salvador y Nicaragua (1979-2005). Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sembler, C. (2006) Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios. Santiago de Chile: CEPAL.

Solís, D. V. (2008). El consenso de Washington en Centroamérica: Efectos y escenarios. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS)*, 5(2), 137-178. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3628856>

Svampa, M. (abril, 2020). Reflexiones para un mundo post-coronavirus. Nueva Sociedad. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>

Taracena Arriola, L. P. (2015). La desgarradura colonial y la emergencia de una nueva sociedad. En B. Arroyo, L. González S., & Universidad Rafael Landívar (Eds.), *Los caminos de nuestra historia: Estructuras, procesos y actores*. Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Tello, C., & Ibarra, J. (2020). *La revolución de los ricos* (Primera edición, FCE-UNAM). Fondo de Cultura Económica.

Torres-Rivas, E. (2015) Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno. Nueva Sociedad (257), 4-15.

Velásquez, Á. (2003). Aproximación a una sociología del proceso de paz guatemalteco (1996-2002). *Perfiles Latinoamericanos* (22) 137-158.

Vergara, J. (2017). La relación política sinoestadounidense en Asia del Este: lucha por el poder o divergencias resultantes por la percepción de la amenaza. *Foro Internacional*. (52), 870-914.

Weller, J. (2020). La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

CEPAL. (2019a). *CEPALSTAT*. Indicadores: Calidad de la conexión. Velocidades promedio de descarga de banda ancha fija. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=4054&idioma=e>

CEPAL. (2019b). *CEPALSTAT*. Calidad de conexión. Velocidad promedio de descarga de banda ancha móvil. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=4055&idioma=e>

CEPAL. (2019c). *CEPALSTAT*. Indicadores: Porcentaje de hogares que tienen computadora. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1875&idioma=e>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Guatemala: Evolución económica durante 2008 y perspectivas para 2009*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25889-guatemala-evolucion-economica-durante-2008-perspectivas-2009>

Lavarreda, J. (2020). *Observatorio del Gasto en respuesta al COVID-19*. CIEN. <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/11/Documento-3-Observatorio-COVID19GT-vf.pdf>

Lemus, G. (2021). Conectividad y exclusión digital en Guatemala. Desafíos para la postpandemia. *Revista análisis de la realidad nacional*, 210, 81-114. <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/08/IPN-RD-210.pdf>

Martínez Peláez, S. (2013). *La patria del criollo: Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Fondo de Cultura Económica.

Mendoza, E. S. G. (2015). Globalización, desarrollo, ciudades globales, bloques económicos regionales y reestructuración territorial urbana en América Latina. *Estudios*, 163-191.

Ministerio de Economía. (2020, diciembre 22). *Concluye Fondo de Protección del Empleo*. <https://www.mineco.gob.gt/concluye-fondo-de-proteccion-del-empleo>

Ministerio de Educación. (2020a). *Anuario estadístico de la educación en Guatemala. Años: 1992 al 2020*. Anuario estadístico de la educación en Guatemala. Años: 1992 al 2020. <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/home.html#>

Ministerio de Educación. (2020b). *Plan integral para la prevención, respuesta y recuperación ante el coronavirus (Covid-19)*. <https://www.mineduc.gob.gt/portal/documents/PLAN-DE-RESPUESTA-CORONAVIRUS-COVID-19-010620.pdf>

Ministerio de Finanzas Públicas. (2019). *Ejecución presupuestaria por entidad y por programa*. Ministerio de Finanzas Públicas. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc262h.xls>

Ministerio de Finanzas Públicas. (2020). *Ejecución presupuestaria por entidad y por programa*. Ministerio de Finanzas Públicas. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc251i.xls>

Ola, A. L. (2020, septiembre 8). Deserción escolar en preprimaria alcanza el 40% en los colegios – Prensa Libre. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/desercion-escolar-en-preprimaria-alcanza-el-40-en-los-colegios/>

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *GUATEMALA- COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos*. [Publicación]. Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/sanjose/WCMS_755522/lang--es/index.htm

Parodi Trece, C. (2015). Anatomía de la crisis financiera de 2008. *Repositorio de la Universidad del Pacífico - UP*. <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1101>

Ramos, S. (2021, marzo 16). *Inscripción de estudiantes se reduce 14.6% en 2021*. República.gt. <https://republica.gt/guatemala/2021-3-17-0-32-56-inscripcion-de-estudiantes-se-reduce-14-6-en-2021>

Reyes, G. E., & Fiorino, V. R. M. (2019). Consenso de Washington y repercusiones en inequidad económica y social. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(85), 58-78. <https://www.redalyc.org/journal/279/27961112004/html/>

Rodríguez Acosta, M. (2020). La nueva globalización rediseña la vieja normalidad neoliberal. *Revista de la Realidad Nacional*, 193, 16-40. http://ipn.usac.edu.gt/?page_id=12266

Solís, D. V. (2008). El consenso de Washington en Centroamérica: Efectos y escenarios. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS)*, 5(2), 137-178. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3628856>

Taracena Arriola, L. P. (2015). La desgarradura colonial y la emergencia de una nueva sociedad. En B. Arroyo, L. González S., & Universidad Rafael Landívar (Eds.), *Los caminos de nuestra historia: Estructuras, procesos y actores*. Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Tello, C., & Ibarra, J. (2020). *La revolución de los ricos* (Primera edición, FCE-UNAM). Fondo de Cultura Económica.

Wieviorka, M. (2021). ¿Sigue vigente el pensar global? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(242), Article 242. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.242.79320>

Zibechi, R. (2020). A las puertas de un nuevo orden mundial. En *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*. (1.a edición, pp. 113-118). ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).

13 Estrategia de difusión, divulgación y protección intelectual

La estrategia de difusión consiste en la publicación de artículos académicos derivados de la investigación y la participación en foros, conferencias y debates asociados a la temática.

14 Aporte de la propuesta de investigación a los ODS:

El proyecto aporta a las siguientes ODS:

ODS 1 Fin de la pobreza. El análisis de los factores de desarrollo y políticos que han concentrado la riqueza y el poder posibilita la formulación de propuestas que contribuyan a la reducción de la pobreza.

ODS 10 Reducción de las desigualdades. La investigación identifica claramente dos problemáticas que contribuyen a la persistencia de las desigualdades. La brecha digital es un factor clave que profundiza la desigualdad entre los países y dentro de los países. La cuestión fiscal, que debería de ser una política estratégica para la reducción de las desigualdades está prácticamente ausente del debate público, y se considera que a través de esta puede avanzarse.

ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas. La investigación apunta al fortalecimiento y transformación de la democracia a partir de la agenda de reformas y acciones propuestas por la sociedad civil. En ese sentido se considera que responde a la ODS 16.

15 Orden de pago final

Nombres y apellidos	Categoría (investigador /auxiliar)	Registro de personal	Procede pago de mes (Sí / No)	Firma

16 Declaración del Coordinador(a) del proyecto de investigación

El Coordinador de proyecto de investigación con base en el *Reglamento para el desarrollo de los proyectos de investigación financiados por medio del Fondo de Investigación*, artículos 13 y 20, deja

Informe final proyecto de investigación 2021

Dirección General de Investigación –DIGI-

constancia que el personal contratado para el proyecto de investigación que coordina ha cumplido a satisfacción con la entrega de informes individuales por lo que es procedente hacer efectivo el pago correspondiente.

Ricardo Sáenz de Tejada	Firma
Fecha: 28/02/22	

17 Aval del Director(a) del instituto, centro o departamento de investigación o Coordinador de investigación del centro regional universitario

De conformidad con el artículo 13 y 19 del *Reglamento para el desarrollo de los proyectos de investigación financiados por medio del Fondo de Investigación* otorgo el aval al presente informe mensual de las actividades realizadas en el proyecto (escriba el nombre del proyecto de investigación) en mi calidad de (indique: Director del instituto, centro o departamento de investigación o Coordinador de investigación del centro regional universitario), mismo que ha sido revisado y cumple su ejecución de acuerdo a lo planificado.

<p>Vo.Bo. Dr. José Cal Montoya</p> <p>Coordinador Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas IIHAA.</p> <p>Escuela de Historia USA</p>	 <p>Firma</p>
---	---

Informe final proyecto de investigación 2021

Dirección General de Investigación –DIGI-

Fecha: 28/02/22

18 Visado de la Dirección General de Investigación

Vo.Bo. Licenciado León Roberto Barrios Coordinador Programa	Firma
Fecha:	

Vo.Bo. Ingeniero Justo Rufino Salazar Coordinador General de Programas Universitarios de Investigación	Firma
Fecha:	