

REVISTA ECONOMÍA

No. 220

ABRIL-JUNIO 2019



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

DIRECTOR

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

INVESTIGADORES

MSc. Herlem Isol Reyes López
Dr. Jorge Victor Murga Armas
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz
Lic. Carlos Morales López
Lic. Axel Ely Ruch Molina
Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta
MSc. Edgar Arturo Marroquín López
MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

P.C. Carlos Enrique Solís García
Lic. Carlos Enrique González Torres
Br. y P.C. Laura Guadalupe Figueróa García

DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

PERSONAL ADMINISTRATIVO

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez
Ana Corina Janet Canel Ich

TESORERO

Guillermo Borryo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar

BIBLIOTECA

Héctor José Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Licda. Loida Iris Herrera Girón

MENSAJERO

Mynor Francisco Bamaca Pérez

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila Valiente de Estrada

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO LVII

ABRIL-JUNIO

No. 220

Contenido

Página

¿Qué identidad para Guatemala?

**Estructuras económicas e identidades guatemaltecas
(Tercera Parte)**

Dr. Jorge Murga Armas

1

Administración de la política educativa guatemalteca

MSc. Herlem Isol Reyes López

19

El bono demográfico en Guatemala: ¿Mito o realidad?

MSc. Andrelly Maelí Cisneros Flores

55

¿Existe un proceso de desglobalización económica?

*(Una discusión sobre políticas adoptadas actualmente por el
gobierno de Estados Unidos, su naturaleza y sus implicaciones)*

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

99

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 220, correspondiente al trimestre abril-junio del año 2019.

En el primer artículo, ***¿Qué identidad para Guatemala? Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Tercera Parte)***, el Dr. Jorge Murga Armas, en las últimas décadas, ha quedado claro que un proceso de recomposición de las identidades guatemaltecas está cambiando la concepción misma de la nación. Si antes se pensaba que Guatemala era una sociedad dual compuesta por “indios” y “ladinos”, y si en el pasado esos grupos eran considerados compactos y homogéneos, la fragmentación de la dicotomía indígena-ladino y la consecuente explicitación de las diferencias étnicas y culturales hacen que en estos grupos se reivindicuen otras identidades. ¿Cuáles son las implicaciones para las subjetividades guatemaltecas de la transición de “indio” a maya, de “indio” a xinca, de “ladino” a mestizo, de “ladino” a garifuna y, en algunos casos, de “ladino” a maya y cómo puede plantearse la cuestión de la identidad nacional en una sociedad pluricultural? Estas son las preguntas que este artículo intenta responder.

En el segundo artículo, ***Administración de la Política Educativa Guatemalteca***, la MSc. Herlem Isol Reyes López, señala que la educación vista como un derecho humano universal, se traduce en parte de la política pública de un Estado que, a través de un marco de leyes y normas, pasa a ser considerado el garante ante la población para hacer realidad este derecho. Por su parte, a los gobiernos corresponde garantizar y suministrar la educación a través de objetivos y metas nacionales que, traducidos en políticas educativas, permitan el acceso, calidad, equidad y pertinencia educativa.

La MSc. Reyes como parte del estudio, plantea las líneas de acción programáticas de políticas públicas educativas implementadas durante los periodos de gobierno de los años 1986 a 2018. Se analizan y describen los enfoques que han orientado la gestión y administración gubernamental en el tema educativo, los cuales han mostrado una correlación con la visión de país que han practicado los gobernantes. Sin embargo, estima que en la medida que las políticas educativas no se conciben como políticas de Estado y sigan influenciadas por enfoques endebles y poco responsables, los programas y proyectos que en la práctica han dado resultados positivos para la población educativa se diluyen.

En el tercer artículo, ***El Bono Demográfico en Guatemala: ¿Mito o Realidad?***, MSc. *Andrely Maelí Cisneros Flores*, actualmente la población mundial ha alcanzado los 7 mil millones de personas, proyectando 9 mil millones para el 2050, asimismo, cada año, aumenta en 90 millones de personas, de las cuales, cerca del 90% se localiza en los países en desarrollo. En los últimos años dicho crecimiento demográfico ha mostrado una tasa mayor en los segmentos de la población más joven (13 a 30 años), lo cual provoca transformaciones en la estructura por edad, dando como resultado el fenómeno del bono demográfico.

Este bono demográfico es un concepto económico, considerado como el crecimiento económico potencial, o como la parte del crecimiento económico de un país que resulta de los cambios que ocurren en la estructura por edad de su población. Según varios organismos internacionales, dicho bono aumenta las posibilidades de generar recursos económicos, considerando la existencia en mayor proporción de la población en edad de trabajar que personas dependientes en un país. Por lo tanto, aparece una ventana de oportunidades para el desarrollo.

En el caso particular de Guatemala, este es el país más poblado de la región, ya que representa alrededor del 40% de la población

total centroamericana, donde más del 50% se encuentra en edad productiva, la cual representa mayor demanda de servicios públicos. Ante esta situación el crecimiento demográfico en los segmentos medios de la pirámide poblacional, es decir, el aumento de la población en edad de trabajar, demanda mayor nivel de empleo para insertarse de manera efectiva en la vida productiva de la sociedad, por lo tanto es aquí donde se debe analizar si el bono demográfico realmente es una oportunidad para el desarrollo y crecimiento económico de Guatemala, o si por el contrario se torna una carga para el Estado, convirtiéndose en un mito del sistema capitalista actual.

Y finalmente, el cuarto artículo, ***¿Existe un proceso de desglobalización económica?*** (*Una discusión sobre políticas adoptadas actualmente por el gobierno de Estados Unidos, su naturaleza y sus implicaciones*), Licda. *Mara Luz Polanco Sagastume*, en este documento se caracterizan y analizan las políticas y acciones realizadas por el gobierno de Donald Trump considerando su naturaleza, así como sus repercusiones económicas, discutiendo a la vez su relación con el desarrollo del capitalismo para responder a la interrogante planteada respecto a la existencia o no de un proceso de desglobalización económica. Con ese propósito se parte de los planteamientos realizados recientemente por William I. Robinson sobre la globalización, y se hace una breve revisión de las medidas fiscales, comerciales y migratorias adoptadas por el gobierno estadounidense, contrastando estas cuestiones con las situaciones y procesos asociados a la crisis económica mundial que se desencadena en 2008, con las particularidades recientes del desarrollo de la globalización, los planes de expansión chinos, los intentos por crear un sistema de pagos internacionales independiente del control estadounidense, el escaso crecimiento de la inversión extranjera directa en el mundo o del comercio internacional. Además, se plantean algunas de las repercusiones que las medidas adoptadas por Donald Trump podrían tener sobre la economía guatemalteca.

“Id y Enseñad a Todos”

**¿Qué identidad para Guatemala?
Estructuras económicas e identidades guatemaltecas
(Tercera Parte)**

*Jorge Murga Armas**

Introducción

La década de los noventa fue el escenario de un fenómeno social inédito: la dicotomía “ladino-indígena” generalizada en el análisis de la realidad social guatemalteca por el culturalismo norteamericano, se agota sorprendentemente con el surgimiento de las identidades maya, garífuna, xinca y mestiza. Así, esa conceptualización dicotómica que segmenta la realidad social y culturaliza las relaciones sociales utilizando ideales-tipo automanipulables, y que además produce una opacidad que impide comprender las dinámicas y la pluralidad de sentidos de lo social,¹ dejó su lugar a otro enfoque que, aun cuando no reduce el análisis de la realidad social guatemalteca a una situación dual, segmenta la realidad social y culturaliza igualmente las relaciones sociales.

Pero, ¿qué implicaciones tiene para las subjetividades guatemaltecas el pasaje de indio² a maya, de indio a xinca, de ladino a mestizo, de ladino a garífuna y, en algunos casos, de ladino a maya? ¿Cómo puede plantearse la cuestión de la identidad nacional en una sociedad pluricultural?

* Doctor en Antropología y Sociología de lo político (Universidad de París VIII). Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

1 J. García Ruiz, 1992.

2 La utilización del término “indio” en referencia a los individuos y grupos originarios, responde a la necesidad de analizar y explicar el contexto histórico en que se usó en Guatemala. El mismo propósito tiene la utilización de los términos “mestizo”, “criollo”, “ladino”, “afrodescendiente”, “indígena” u otros, que hacen referencia a un grupo social o étnico en particular y no a una nacionalidad.

5. Pluriculturalidad e identidad nacional

En Guatemala, un país dividido desde la época colonial según criterios étnicos y culturales,³ donde el racismo creado y reproducido por el régimen sigue siendo un importante factor ideológico en la estructura de la diferenciación social, el término indio, que durante siglos se ha referido a los “perdedores de la conquista”, ha adquirido una connotación muy particular con el paso del tiempo: se asocia con los “siervos coloniales”, se refiere a los individuos que ocupan el lugar más bajo en la escala social, explica el “atraso nacional”, en suma, el término indio se ha asociado históricamente a todo lo que una gran parte de guatemaltecos considera negativo.

Como consecuencia, las ideas y comportamientos racistas de quienes condenan y discriminan a los “habitantes originarios”⁴ se revierten sobre ellos. De hecho, la mayoría de los guatemaltecos, ya sean indígenas, criollos, mestizos, ladinos, europeos, africanos, asiáticos o de otro origen, tienen percepciones y conductas derivadas de la ideología colonial racista que marcan su visión de sí mismos, de los demás, de la sociedad, de la divinidad, del entorno natural y del mundo.

Sin embargo, un proceso de recomposición de esas representaciones está en marcha. El caso más sorprendente, aunque no el único, tiene que ver con el surgimiento de la identidad maya en los años noventa. Ciertamente, con la desaparición paulatina de la palabra indio y la utilización progresiva del término maya, se pone en evidencia un fenómeno de autovaloración individual y social cuyo efecto psicológico impacta positivamente en la autoestima personal. Verse a sí mismo como maya, asociarse histórica y culturalmente con la prodigiosa civilización de los primeros habitantes de estas tierras, sentirse heredero de este prodigio, articular el presente y el pasado, significa, entre otras cosas, transformar la percepción negativa del “ser indio” en una percepción positiva. Pero no se trata, claro está, de una transformación automática de la autoestima individual y social de las personas que hoy se identifican como mayas. De

³ Véase especialmente: S. Martínez Peláez, 1970.

⁴ Las normas mundiales definen “indígena” como “habitante originario” cuya existencia en los países es anterior a la del Estado-nación.

hecho, la percepción y valoración que los individuos y grupos sociales tienen de sí mismos depende también de la percepción y valoración que de ellos tengan los demás y, por supuesto, de su comportamiento.

Los demás guatemaltecos, decíamos, también son víctimas de la ideología y prácticas racistas conservadas por la sociedad. El hecho de percibir y tratar a las personas originarias como inferiores, el creerse superior a ellas, la prepotencia casi generalizada en un número importante de guatemaltecos de las diferentes clases sociales, hacen que muchos de estos sobrevaloren lo que realmente son, que creen ideas y pautas de comportamiento en términos de superioridad e inferioridad, y que la percepción que tienen de sí mismos sea cierta sólo cuando ellos se piensan en relación con lo que consideran inferior.⁵

Como resultado, la autoestima individual y social de muchos guatemaltecos casi siempre depende de la certeza de que hay personas inferiores a ellos. Esto, debido a la relación prepotente que a menudo establecen con los demás, crea una valoración positiva falsa de sí mismos, una baja autoestima que en muchos casos se traduce en pesimismo, inseguridad, frustración y subordinación.

Esto explica el sentimiento de inferioridad que muchos guatemaltecos de las diferentes clases sociales sienten cuando conocen a personas que representan lo más alto de la escala de sus valores. O lo que es lo mismo, la actitud prepotente que en términos defensivos conjetura que los criollos, ladinos, mestizos y otros guatemaltecos no se sienten inferiores. La descalificación generalizada del otro, la negación de sus valores, la desvalorización de lo nacional y la resultante sobrevaloración de lo extranjero, son algunas formas en que se expresan los efectos perversos de la alienación racista.

Pero advirtamos que algunos guatemaltecos que antes se identificaban como ladinos viven actualmente un fenómeno de recomposición identitaria. De hecho, el reconocimiento de un número no despreciable de ladinos de su ascendencia indígena está generando un proceso similar al que también vive un número cada vez más importante de indígenas que se identifican como mayas. Esto nos lleva a formular la siguiente hipótesis: el

⁵ ORPA, *op. cit.*

¿Qué identidad para Guatemala?

Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Tercera Parte)

Dr. Jorge Murga Armas

hecho de que algunos ladinos asuman hoy sus vínculos étnicos y culturales con los grupos originarios, y que esos ladinos prefieran identificarse actualmente como mestizos, deja entrever lo que podría ser el comienzo del fin de la discriminación y el inicio de un proceso de debilitamiento de la hegemonía de la identidad ladina.

Así, el pasaje de ladino a mestizo también se traduce en un fenómeno de valoración personal y social. Ciertamente, si el ladino deja de serlo por elección, y si el mestizo ve en los mayas a sus hermanos, se puede inferir que la revalorización de lo maya en el contexto actual también incidirá positivamente en las representaciones de los guatemaltecos que ya no niegan su ascendencia indígena. Sentirse parte de una historia prodigiosa, enorgullecerse de sus vínculos étnicos y culturales con los grupos originarios, compartir el orgullo de haber nacido en la región maya del Quiché,⁶ son sentimientos y actitudes que sin duda disiparán los traumas producidos por la alienación racista y que indudablemente elevarán la autoestima personal y social de los guatemaltecos que hoy prefieren identificarse como mestizos.

Un hecho similar está ocurriendo con el grupo xinca. Nombrados indios desde la colonia, los xincas, al igual que los mayas, fueron impelidos a subsumir su identidad étnica y cultural. Ser xinca, ser quiché, ser mam, ser kanjobal, ser chortí, ser itzá, era sólo una especie de apellido étnico del conjunto indio de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, la recomposición identitaria que se vive actualmente entre los indígenas maya impacta directamente sobre la definición individual y social de los indígenas xinca. Como los mayas, los xincas rechazan el apelativo indio y exigen que se reconozca su particularidad étnica y cultural: un pueblo originario, con historia y cultura propias, asentado mucho antes de la llegada de los conquistadores españoles en el sureste de la zona costera del Pacífico de Guatemala.

⁶ Quiché es la castellanización de la palabra K'iche': K'i: "muchos"; Che': "árboles". K'iche': "muchos árboles"; "bosque"; "tierra de muchos árboles"; "territorio de muchos bosques": nombre del territorio del altiplano maya conquistado por los españoles a partir de 1524 y que posteriormente, bajo la influencia de los traductores tlascaltecas y cholultecas que los acompañaron, llamarían Cuauhtémallan: palabra de origen náhuatl utilizada en la época colonial que significa "territorio de bosques" o "país de muchos bosques". El nombre Guatemala, derivado de Cuauhtémallan, proviene de la nahuatlización y castellanización de la toponimia K'iche'.

Un fenómeno parecido ocurre en el grupo garífuna descendiente de los "Caribes negros" y "negros franceses" que llegaron a Guatemala en 1802 procedentes de Trujillo, Honduras, después de un largo viaje desde San Vicente y Santo Domingo:⁷ al igual que los mayas y los xincas, los garífunas reivindican el reconocimiento de su identidad étnica y cultural y su inclusión en la nación. Así, en el contexto de la negociación del fin de la guerra interna, se les otorga el estatus de pueblo indígena y se les reconoce como tal en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Se trata, lo vemos, de un proceso de recomposición de las identidades que está cambiando la concepción misma de la nación. Si antes se pensaba que Guatemala era una sociedad compuesta por indios y ladinos, y si en el pasado se llegó a considerar al grupo ladino como un grupo compacto y homogéneo, la fragmentación de la dicotomía ladino-indígena y la consecuente explicitación de las diferencias étnicas y culturales, hacen que en este grupo se reivindiquen igualmente otras identidades.

La recomposición de la identidad ladina es tanto más sorprendente cuanto que en el presente es posible encontrar ladinos que se identifican como mayas. ¿No es esta una primera señal de lo que podría ser en el futuro un proceso de fragmentación de la identidad ladina? El término ladino, recordémoslo, designó inicialmente a los indios que hablaban castellano, luego a los mestizos, mulatos, negros, criollos de clases bajas, afrodescendientes en general, a descendientes de europeos, asiáticos y otros, incluso a indígenas que el Estado decretó ladinos (como el caso de San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, en 1876) y a un número considerable de familias indígenas que, a causa del racismo, debieron ocultarse en la identidad ladina. Si estas personas deciden seguir los pasos de aquellos que ahora se identifican como mayas, y si se deshacen del estereotipo ladino, el futuro de la identidad ladina es incierto. Desconocemos, a decir verdad, la dimensión social de este fenómeno. Lo que sí podemos afirmar, y es a este punto a donde queríamos llegar, es que la realidad cambiante de las identidades étnicas y culturales guatemaltecas confirma lo que planteamos al inicio de esta investigación: la identidad es representación, estrategia e historia, y también es un asunto de elección.

⁷ N. Rey, 2002.

¿Qué identidad para Guatemala?

Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Tercera Parte)

Como fuere, la dicotomía ladino-indígena que durante décadas fijó de manera incisiva la definición individual y social de los guatemaltecos, dejó su lugar a un modelo de sociedad pluricultural compuesta por tres “pueblos indígenas” y un pueblo “no indígena”, llamado indistintamente ladino o mestizo.

¿Cómo abordar entonces la cuestión de las identidades en Guatemala?

¿Identidades opuestas y diferentes o identidades imbricadas y con vínculos étnicos, sociales y culturales?

Decíamos que el cambio de enfoque sobre la composición de la nación guatemalteca, después de varias décadas de dominio de la dicotomía ladino-indígena, desembocó en el de la diversidad étnica y cultural. Ya no se trata, pues, de una sociedad dual conformada por dos grupos opuestos y diferentes. Se trata, tras la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, de una sociedad pluricultural formada por cuatro pueblos.

Así, para definir la identidad, un sector de especialistas de la etnicidad privilegia el análisis de “las diferencias” y plantea la existencia de “identidades plurales” incluso en la sociedad maya. Se dice, por ejemplo, que esta está conformada por veintiuna etnias, porque cada una de ellas habla idiomas diferentes, usa vestimentas distintas, celebra festividades diferentes, y porque su concepción de la historia y su apego al territorio son más locales que nacionales.

Esta perspectiva es igualmente superficial en el análisis de las relaciones entre los grupos maya, garífuna, xinca, ladino, mestizo, criollo y otros que coexisten en la sociedad: se afirma, a priori, que no existe —y que posiblemente nunca ha existido— ningún vínculo entre ellos, y se certifica con contundencia de que se trata de grupos étnicos diferentes. Así, el abanico de la diversidad étnica y cultural se amplía y el axioma de la pluralidad de las identidades se fortalece.

Un enfoque distinto de la etnicidad privilegia el análisis de las imbricaciones de las oposiciones y la causalidad de las mismas. Así, el estudio de la estructura económica y social guatemalteca

Dr. Jorge Murga Armas

muestra que, si bien los grupos sociales están superpuestos, diversas modalidades de relaciones entre ellos ponen en entredicho la visión purista del enfoque que ve en los pueblos o grupos étnicos a conjuntos culturales aislados.

No se trata, por ende, de demarcar estancos étnicos o culturales en constante oposición. Se trata, más bien, de explicar las razones históricas e ideológicas —las lógicas de funcionamiento de la estructura económica y social, la creencia en la superioridad de un grupo o individuo sobre otro, los prejuicios racistas en general— que han condicionado y condicionan todavía la permanencia de ese tipo de estructura. Así, y sin negar las diferencias culturales que desde esta perspectiva no deberían ser obstáculo para el establecimiento de relaciones sociales sanas entre individuos y grupos sociales, se plantea la existencia de vínculos étnicos, sociales y culturales entre gran parte de guatemaltecos.

Pero, ¿qué dicen los Acuerdos de Paz al respecto?

6. Los Acuerdos de Paz

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas plantea cuatro cuestiones fundamentales: 1) Identidad de los Pueblos Indígenas; 2) Lucha contra la discriminación; 3) Derechos culturales y; 4) Derechos civiles, políticos, sociales y económicos. De hecho, su desarrollo da forma al cuerpo doctrinario que desde el 31 de marzo de 1995 orienta las discusiones sobre la cuestión étnica en Guatemala. He aquí algunas de las ideas esenciales del acuerdo:

- Reconoce la existencia de tres pueblos indígenas: maya, garífuna y xinca, ampliando así el alcance semántico de la noción de “pueblos indígenas”;
- Afirma la coexistencia de las “expresiones socioculturales del pueblo maya”,⁸ sin que ello signifique la existencia de varias “etnias mayas”. Más bien, insiste en el uso de la noción de pueblo maya y afirma que la presencia de estas expresiones socioculturales no ha alterado la cohesión de su identidad;

⁸ Achí, Akateco, Awakateco, Chortí, Chuj, Itzá, Ixil, Jakalteco, Kanjobal, Kaqchikel, Kiché, Mam, Mopán, Poqomam, Pocomchí, Q'eqchí, Sakapulteco, Sikapakense, Tëctiteco, Tz'utujil y Uspanteco.

¿Qué identidad para Guatemala?

Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Tercera Parte)

- Proclama la necesidad de reconocer en todos sus aspectos la identidad y derechos de los pueblos indígenas;
- Señala que ha habido explotación, opresión y discriminación hacia los pueblos indígenas por razones de origen, cultura y lengua, y que, como “muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social”;
- Reconoce y respeta la identidad y derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos maya, garífuna y xinca, basándose en el principio de la unidad nacional y la indivisibilidad del territorio del Estado guatemalteco;
- Establece que la nación guatemalteca tiene un carácter plurietnético, pluricultural y multilingüe;
- Asigna un papel fundamental al Estado guatemalteco en la realización de los objetivos del acuerdo;
- Se refiere al reconocimiento por la comunidad internacional de las aspiraciones de los pueblos indígenas para lograr el control de sus propias instituciones y formas de vida como pueblos.

Conceptualmente, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se basa en dos nociones fundamentales: una general (pueblos indígenas) y otra específica (pueblos maya, garífuna y xinca). Por otra parte, aunque el acuerdo no se refiere a la existencia de “grupos étnicos”, cuando caracteriza a la nación guatemalteca afirma que es “pluriétnica, pluricultural y multilingüe”. Esto plantea un problema conceptual que puede afectar al pueblo maya: el hecho de que el acuerdo se refiera al pueblo maya y defina a la nación guatemalteca como pluriétnica, puede dar lugar a confusiones que, en la práctica, tengan contenido y efectos políticos. Sin embargo, el acuerdo establece claramente que el “pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común”, y no por veintiuna etnias indígenas diferentes, como argumentan quienes defienden las teorías radicales de la etnicidad.

El problema, dijimos, no es sólo teórico. Políticamente, hablar de la existencia de veintiuna etnias es reconocer que son minorías nacionales. Por ejemplo: no es lo mismo hablar de un pueblo de nueve millones de habitantes en una nación de quince millones que atribuir a cada etnia el porcentaje de población

Dr. Jorge Murga Armas

que le corresponde en el total nacional. Al centrarse en lo que es común a las diversas expresiones socioculturales indígenas (ascendencia maya directa, lenguas de raíz común, cosmovisión, cultura y autoidentificación) y no en las diferencias, la noción de pueblo maya confirma la unidad política que, en la práctica, certifica que las diversas expresiones socioculturales indígenas de origen maya no constituyan minorías nacionales.

En todo caso, la pluriétnicidad evocada en el acuerdo puede referirse a la existencia de los grupos maya, garífuna, xinca y quizás a los grupos criollo y ladino, a los que algunos intelectuales nacionales y extranjeros califican de étnicos.

Veamos algunas ideas relacionadas con los compromisos estratégicos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Desarrollo constitucional del concepto de nación

La nación guatemalteca debe integrar a la totalidad de memorias sociales⁹ construidas a lo largo de la historia por el conjunto de grupos sociales que coexisten en el territorio nacional, lo cual implica que estas deben reconocerse como componentes de la nación guatemalteca.¹⁰ Así, se plantea que la Constitución de la República tiene que incorporar esas realidades para que sean componentes centrales de la conciencia nacional. Esto significa que el Estado queda comprometido a elaborar políticas públicas en esa dirección, transformando paulatinamente la caracterización actual de sus distintos organismos.

⁹ Desde esta perspectiva se incluye 1) la memoria que un individuo tiene de su familia; 2) la memoria colectiva religiosa; 3) la memoria colectiva de clase. El desarrollo de este enfoque se debe a Maurice Halbwachs quien en su obra “Les cadres sociaux de la mémoire”, publicada en 1925, inventa la expresión que se convertirá en la célebre “memoria colectiva”. Aquí se propone demostrar que lo social está inscrito en la memoria individual de la misma manera que la memoria está grabada en el corazón mismo de la sociedad.

¹⁰ Un análisis más detallado en: J. García Ruiz, 1997.

Lucha contra la discriminación

Se parte de una constatación: las lógicas y mecanismos de segregación, exclusión y descalificación del otro o de los otros produjeron una nación configurada por antagonismos sociales que a menudo toman formas de racismo (étnico, social y cultural) y modalidades de prejuicio descalificador del otro, lo cual se evidencia en las formas de dominación existentes que han forjado una sociedad dual en la que la autopercepción del grupo dominante descalifica de manera radical al grupo dominado que ha estado históricamente a su servicio.

De esto se deduce que el Estado debe asumir la responsabilidad de hacer que los individuos que conforman los grupos sociales discriminados sean efectivamente ciudadanos, o sea, hombres libres portadores de derechos económicos, sociales, políticos y culturales. En ese sentido, la idea central del acuerdo es que la construcción de una nación pluricultural requiere de la coexistencia en un mismo territorio de grupos sociales cuya autoestima y autovaloración individual y social estén en función directa de la valoración del otro y de los otros grupos sociales.

Incorporación de los grupos sociales a la totalidad de las instancias de la sociedad y del Estado

Este planteamiento descansa en la idea de que deben existir espacios de participación e intervención y que es al Estado a quien le corresponde abrir esos espacios en la sociedad y en las instituciones que lo conforman. La sociedad civil, por su parte, debe desarrollar sus propias formas de acción y sus propias estrategias para incidir en la configuración del Estado democrático mediante el ejercicio del poder que le corresponde. Así, el acuerdo insiste en la necesidad de transferir roles que históricamente ha controlado (en nombre del centralismo y de cierta concepción del poder) a espacios intermedios para asegurar la armonía necesaria entre necesidades, población y políticas públicas. En ese sentido, la descentralización de la administración pública, de la salud, del sistema educativo, de la cultura, de la planificación, entre otras, conllevan

transformaciones en la estructura del Estado y en las formas de organización de la sociedad.

Derechos culturales

Es justo en este aspecto donde las políticas que plantea el acuerdo comprometen al Estado a una tarea muy puntual: aunque lo propuesto por el acuerdo no atañe al reconocimiento de “Derechos Específicos”, se explicita la necesidad de que los derechos humanos que le corresponden a los ciudadanos sean desarrollados y aplicados en función de las especificidades culturales, históricas, territoriales, etc.; lo cual equivale a decir que el Estado tiene que asegurar a todos los ciudadanos la totalidad de derechos que les corresponden en función de su realidad cultural y sus necesidades.

Derechos relativos a la tierra

Por la importancia de la tierra para los pueblos originarios, el acuerdo establece como punto central de su propuesta aspectos relacionados con las tierras de las comunidades indígenas (regularización, tenencia y uso y administración de los recursos naturales, restitución de tierras y compensación de derechos, adquisición de tierras y protección jurídica). Es en ese sentido que el acuerdo orienta su política hacia la seguridad jurídica de la tierra.

¿Es posible pensar en la existencia de una identidad nacional en Guatemala? ¿Por qué una identidad nacional en una nación pluricultural?

7. Identidad nacional: ¿para qué?

Si estamos de acuerdo en que Guatemala es una sociedad pluricultural, y si también estamos de acuerdo en que todos los individuos y grupos sociales, dependiendo de su identidad

¿Qué identidad para Guatemala?

Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Tercera Parte)

étnica o cultural, poseen diferentes maneras de percepción de sí mismas y de los demás, modalidades diferentes de concebir la sociedad, formas distintas de percibir la divinidad, modalidades diferentes de percibir el entorno natural y formas distintas de concebir el mundo, entonces podemos ponernos de acuerdo en una cuestión fundamental: en una sociedad en la que existen varias identidades étnicas o culturales, no puede haber una única forma de concebir la identidad nacional.

En efecto, la construcción de una identidad nacional que represente a cada uno de sus componentes implica identificar lo que es común a todos, no obstante los rasgos culturales específicos de cada persona o grupo étnico. Nos referimos, particularmente, al conjunto de procesos históricos que de una u otra forma han influido en la configuración de la identidad de cada individuo y grupo social de Guatemala. Esta observación permite afirmar que es la historia de Guatemala, su pasado maya, colonial y republicano, la que debe fundar la identidad nacional.

Pero no se trata de construir una identidad nacional basándose en el repartimiento y la encomienda, tampoco en otros hechos lamentables de la historia nacional. Se debe conocer toda la historia, por supuesto, pero se deben privilegiar los símbolos y valores positivos que eleven la autoestima individual, social y nacional. Enaltezcamos, pues, a los mayas antes que a los griegos, al Gran Señor Kiq'ab' en vez de sus hijos, a Fray Bartolomé de las Casas y no a Pedro de Alvarado, a José Simeón Cañas en lugar de José Cecilio del Valle, a Jacobo Árbenz y no a Justo Rufino Barrios, la cultura nacional en vez de la de Miami, a nuestro pueblo antes que al extranjero.

Por otra parte, la estructura económica del régimen colonial y republicano ha sido un factor determinante en los procesos de recomposición de las identidades guatemaltecas: ha (re) modelado las percepciones individuales y sociales, (re)definido las modalidades de relación entre los grupos e individuos, (re) configurado las creencias y prácticas religiosas, y determinado las estrategias de los individuos y grupos sociales en sus relaciones con los demás.

Se trata, pues, de transformar todas las relaciones perniciosas que superponen a los diferentes grupos de la sociedad guatemalteca, es decir, de cambiar el tipo de relaciones injustas y

Dr. Jorge Murga Armas

nocivas que han determinado la función de cada grupo e individuo en la sociedad durante casi cinco siglos. Por lo tanto, se debe poner fin a las oposiciones y a la superposición de identidades para construir la identidad nacional.

Por supuesto, este enfoque no tiene nada que ver con la idea de identidad nacional que promueven los grupos dominantes. En efecto, la identidad nacional guatemalteca que defienden es, a nuestro juicio, una “no-identidad nacional”. Es decir, una identidad sin historia, sin referentes y sin imaginario nacional común, porque no representa a los distintos grupos que componen la sociedad y no responde a sus aspiraciones.

De hecho, el concepto de identidad nacional que patrocinan las clases dominantes a través del Estado y su aparato ideológico y publicitario es un reagrupamiento de diversos elementos que reducen la historia nacional a una especie de “Xetulul”¹¹: la bandera de los liberales, el himno liberal, el escudo de armas de los liberales, el quetzal, la ceiba, Tecún Umán, “Gallo nuestra cerveza”, “Pollo campero”, “Azúcar de Guatemala”, “Somos Chapines”, “Guateámala”, “Guatevisión”, “Televisión Nacional”, “Soy Chapín Cálida”, etc.; son algunos de los componentes de la no-identidad nacional guatemalteca. La identidad nacional guatemalteca es tanto más confusa cuanto que el término “chapín”, que durante la colonia designó a cierto tipo de calzado usado por la “aristocracia” criolla que vivía en Santiago de Guatemala, hoy es promovido fuertemente por la burguesía criolla y ladina como el “ser guatemalteco” y, en gran medida, ha sido transformado en gentilicio de Guatemala.

Esto tiene varios efectos a nivel individual, social y nacional. Por ejemplo: cuando se toman decisiones económicas importantes que podrían hacer avanzar al país o colapsarlo, los intereses individuales, familiares o comerciales siempre se imponen a expensas de los intereses nacionales. La venta irrisoria del patrimonio del Estado, la aceptación oficiosa del Plan Puebla Panamá, la firma obediente del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la explotación brutal de los recursos naturales, la atrocidad de las plantaciones de caña de azúcar y palma africana, así como el desalojo de comunidades y la destrucción cruel del entorno natural causados por la construcción de grandes obras

¹¹ J. Murga Armas, 2008.

¿Qué identidad para Guatemala?

Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Tercera Parte)

de infraestructura,¹² son los ejemplos más recientes de los efectos perniciosos de esta no-identidad nacional.

Finalicemos diciendo que la importancia de crear una identidad nacional que represente al conjunto de identidades étnicas y culturales reside en el hecho de que sólo sintiéndose parte de un proyecto de nación común a todos, los guatemaltecos podrán unir esfuerzos, concebir estrategias y relacionarse con los demás países del mundo con objetivos claros que favorezcan al conjunto de la nación.

Si es posible, es el Estado, a través de sus instituciones (Ministerio de Educación, Radio, Televisión, etc.), el que debe trabajar para construir una identidad nacional que represente y vincule a todos sus elementos. Esto plantea la necesidad de desarrollar un arduo proceso de enseñanza y aprendizaje y de valoración de la historia nacional, maya, colonial y republicana.

Sólo así, y sólo anteponiendo el interés nacional al individuo, la familia o la empresa, los mayas, mestizos, ladinos, criollos, garífunas, xincas u otros, que enaltecerán su nacionalidad, se conocerán verdaderamente, se entenderán y se reunirán, y derribarán las barreras que les impone el régimen de dominación, explotación y discriminación. Esto obviamente significa que para construir la identidad nacional se debe transformar la estructura económica injusta que condiciona las percepciones individuales y colectivas, los comportamientos y las formas de relaciones sociales entre las personas y grupos que coexisten en el territorio nacional.

¹² J. Murga Armas, 2018.

Dr. Jorge Murga Armas

Conclusión

La importancia de la identidad nacional no está clara para muchos guatemaltecos. El régimen colonial los dividió en indios y ladinos, y los eruditos que han estudiado la realidad social guatemalteca para apoyar al Estado en sus políticas de “asimilación” e “integración”, sólo reforzaron las oposiciones de las imbricaciones de los grupos presentes en la sociedad. Es el caso de la famosa teoría de la “ladinización” desarrollada por los culturalistas estadounidenses y guatemaltecos en los años sesenta, y es el caso actual de la teoría del “multiculturalismo” que desde las negociaciones de paz enfatiza el estudio de “las diferencias culturales” y conduce a la “etnicización” de la nación.

En este contexto surge otro enfoque que propone analizar las superposiciones de las oposiciones y su causalidad, y que, en lugar de exaltar las diferencias culturales, plantea la existencia de vínculos étnicos, sociales y culturales entre los grupos que componen la sociedad. Esto conduce a una propuesta contundente. Si la nación guatemalteca debe ser pluricultural, la construcción de esa nación debe basarse en la historia maya: se trata de construir una nación que, partiendo de sus raíces mayas, tome en cuenta a las distintas ramas que han florecido en el curso de su historia. Más que exaltar las diferencias, y en lugar de separar y oponer a los grupos que coexisten en el territorio nacional, la nación pluricultural debe apuntar hacia la dignificación de los vínculos étnicos, sociales y culturales que existen entre la mayor parte de guatemaltecos.

Estamos, pues, ante una disyuntiva: o se construye una nación multicultural sin perspectiva histórica, compuesta por pueblos o grupos étnicos yuxtapuestos, en la que el llamado a relacionarlos es el concepto de interculturalidad, o bien se construye una nación pluricultural asida a un mismo tronco y a la misma raíz: una nación donde los individuos y grupos sociales, aunque existan diferencias culturales, vivan una nueva era de la historia maya.

¿Se trata acaso de la nación Quiché?

Epílogo

Después del traslado de los Mameanos¹³-Quicheanos¹⁴ al sur de la región kanjobalana¹⁵ hace aproximadamente 3400 años, sus integrantes, del mismo modo como lo hicieron otros grupos en otras regiones del área maya (Cholanos,¹⁶ Yucatecanos,¹⁷ Huastecanos¹⁸), ocuparon espacios, crearon lugares, fundaron ciudades y organizaron territorios. Así nació y se desarrolló lo que el mundo contemporáneo conoce como civilización maya.

Así, los habitantes del altiplano guatemalteco ocuparon la región del área maya conocida como K'iche': "muchos árboles"; "bosque"; "tierra de muchos árboles"; "territorio de bosques". K'iche' no es sólo el autoglotónimo del grupo que vivió —y vive todavía— en la zona donde se ubicaba Q'umarkaj, la antigua capital del reino del Quiché arrasada por los españoles en 1524. K'iche', es también el nombre de la región maya conocida como la "Tierra de muchos árboles" que se extendía antiguamente más allá de lo que ahora se conoce como región del Quiché.

Si estamos de acuerdo en que el nombre Guatemala proviene de la palabra náhuatl Cuauhtémallan, y si también estamos de acuerdo en que esta expresión es la traducción literal de la toponimia K'iche', entonces podemos comenzar a entender por qué el nombre de Guatemala debería ser K'iche'.

13 Rama lingüística Mameana: Mam, Tekiteco, Ixil, Aguacateco.

14 Rama lingüística Quicheana: Uspanteco, Caqchiquel, Tzutujil, Quiché, Achí, Sacapulteco, Sipacapense, Pocomchí, Pocomam, Keqchí.

15 Rama lingüística Kanjobalana: Chuj, Tojolabal, Kanjobal, Acateco, Popti (Jacalteco).

16 Rama lingüística Cholana: Chontal, Chol, Chortí, Cholti, Tzeltal, Tzotzil.

17 Rama lingüística Yucatecana: Yucateco (Maya), Lacandón, Itzá, Mopán.

18 Rama lingüística Huastecana: Huasteca, Chicomuselteca.

Bibliografía

- Adams, Richard y Santiago Bastos. *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*, Antigua Guatemala, CIRMA, 2003.
- Casaús Arzú, Marta Elena. *Linaje y racismo*, San José, Costa Rica, FLACSO, 1992.
- García Ruiz, Jesús. *Historias de nuestra historia. La construcción social de las identificaciones en las sociedades mayas de Guatemala*, Guatemala, Ediciones IRIPAZ, 1992.
- _____, *Hacia una nación pluricultural en Guatemala: responsabilidad histórica y viabilidad política*, Guatemala, Editorial CEDIM, 1997.
- Martínez Peláez, Severo. *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1970.
- _____, *¿Qué es el indio?*, Revista Alero, núm. 1, Tercera Época, Guatemala, USAC, julio-agosto 1973.
- _____, *Racismo y análisis histórico en la definición del indio guatemalteco*, Guatemala, IIES, 1975.
- _____, *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Murga Armas, Jorge. *Sociétés Mayas, changement social et processus de recomposition des systemes de représentations (Santiago Atitlan, Guatemala)*, Thèse pour obtenir le grade de docteur en Anthropologie et Sociologie du Politique, Université Paris VIII, 1999.
- _____, *"No lugares" e identidad en Guatemala. Lo que está en juego en Xetulul*, Guatemala, Editoritorial Universitaria, 2008.
- _____, "Identidad nacional ¿para qué?", Periódico Universidad de San Carlos de Guatemala, núm. 187, Guatemala, USAC, 31 de octubre de 2008.
- _____, "¿Qué identidad para Guatemala? Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Primera Parte)". *Revista Economía*, núm. 214, Guatemala, IIES, octubre-diciembre, 2017.
- _____, "¿Qué identidad para Guatemala? Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Segunda Parte)". *Revista Economía*, núm. 217, Guatemala, IIES, julio-septiembre, 2018.

¿Qué identidad para Guatemala?

Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Tercera Parte)

- _____, “*El capital transnacional contra Guatemala*”, Guatemala, Editoritorial Universitaria, 2018.
- Organización del Pueblo en Armas (ORPA), *La historia de ORPA y otros temas*, Gaspar Ilom, Comandante en Jefe de ORPA, Entrevista concedida a Martha Harnecker, Guatemala, 1982.
- _____, *La verdadera magnitud del racismo (Racismo II)*, diciembre de 1980.
- _____, *Racismo I*, mayo de 1989.
- Rey, Nicolas. *Quand la révolution, aux Amériques, était nègre... Caraïbes noirs, negros franceses e autres « oubliés » de l’Histoire*, Paris, Éditions Karthala, 2005.
- Taracena Arriola, Arturo et al, *Etnicidad, estado y nación en Guatemala 1808-1944*, Guatemala, CIRMA, 2002.
- _____, *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1944-1985*, vol. II, Guatemala, CIRMA, 2004.

ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA GUATEMALTECA

MSc. Herlem Isol Reyes López*

INTRODUCCIÓN

La lucha contra la pobreza y el compromiso por la reducción de las desigualdades, pasa necesariamente por la capacidad de acción de los actores gubernamentales y sociales para articular, formular e implementar estrategias nacionales y políticas públicas que permitan enfrentar eficazmente los retos, desafíos y las oportunidades que presentan las sociedades. Lo que implica transformaciones profundas tanto en el liderazgo de los actores como en los procesos que se emprenden.

En el enfoque de desarrollo humano las personas constituyen el centro de todos los esfuerzos del desarrollo. Visto como un proceso, transfiere a las personas mayores oportunidades para tener una vida larga y placentera, así como mayores libertades políticas para participar e incidir en las decisiones que le afectan.¹

Desde esta perspectiva, la garantía del derecho humano a la educación representa un elemento indispensable para evaluar y cuantificar el progreso de las poblaciones en cuanto a sus niveles de desarrollo. En tanto una fuente de conocimientos, progreso y bienestar que permite alcanzar el empoderamiento y capacidad de reforzar sus propias vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas. Es decir, mayores capacidades y libertades humanas para tener una vida decente.

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES-USAC.

1 Informe Desarrollo Humano (1990). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Primera edición en español: mayo de 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá – Colombia, pág. 9.

El derecho humano a la educación está íntimamente ligado a valores de igualdad de oportunidades, de acceso y calidad educativa, de pertinencia, de no discriminación, de justicia y de respeto a la dignidad humana. Sin embargo, muchas veces ese derecho es restringido por múltiples factores, entre ellos, la falta de presencia y compromiso del Estado para atender de manera efectiva las demandas y necesidades educativas de los ciudadanos.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS, CONCEPTOS Y DEFINICIONES

Las políticas públicas no tienen una definición única y concreta, más bien, se centran en un proceso de construcción social, a través del cual se engloba una mirada de actores gubernamentales y sociales que intervienen en la identificación, formulación y ejecución de procesos que permiten el abordaje y transformación de problemáticas sociales en respuestas afirmativas para enfrentar nuevas realidades sociales, mediadas por la gobernabilidad.

Para autores como Salazar, las “políticas públicas no necesariamente significan lo mismo que políticas de Estado”², en tanto que la diferencia que las distingue se enfoca más bien en la temporalidad, señalando que las de Estado superan los períodos de gobierno. Para este autor, las políticas públicas constituyen un instrumento técnico importante que posibilita de forma práctica y efectiva la gobernabilidad de los países.

Para Salazar, la burocracia como un actor gubernamental al igual que los demás actores que participan en el proceso integral de políticas públicas (sus etapas: creación, formulación, puesta en marcha, evaluación, análisis y reestructuración), interactúa desplegando un sin número de intereses y recursos de poder característico de los conflictos sociales que emergen de la vida cotidiana de cualquier Estado. Es decir, a partir de esta óptica se puede visualizar qué acciones se hacen o dejan de hacer como parte del mismo proceso.

² Salazar Vargas, Carlos. Políticas Públicas y “Think Tanks”. Konrad-Adenauer-Stiftung. Oficina Guatemala y Honduras, págs. 1-3.

En esta línea de análisis, para Alonso (2010), las políticas públicas están inmersas en las “dinámicas y relaciones de poder y gestión institucional del Estado en su conjunto directamente vinculados a orientar procesos sociales, económicos y financieros (...) con expresiones en la administración pública y resultados vinculados a la mejora de la vida ciudadana”.³

Por su parte Tamayo (1997) expresa que las políticas públicas “son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.⁴ Señala, además, que en ese cúmulo de acciones que integran un proceso, en su construcción deben priorizar y concatenarse en fases alrededor de: identificación y definición del problema, formulación de alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada, así como en la evaluación de los resultados obtenidos.

Por otra parte, hablar de políticas públicas muchas veces refiere a vocablos que no necesariamente guardan una misma perspectiva de análisis. Por ejemplo, Salazar refiere que a partir de locuciones en inglés se pueden abordar tres campos de la política: “Politics”, “policy” y “polity”. El primero de ellos, evoca a la búsqueda, conquista y mantenimiento del poder. El segundo, al proceso que se sigue para la formulación de políticas públicas y en la forma de comunicación que encuentra el Estado o el Gobierno con la ciudadanía. Y en el caso del tercero, a las instituciones que dan vida y soportan las políticas.⁵

En retrospectiva puede resaltarse que las políticas públicas pueden entenderse como un proceso en el cual participan diversos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, para la identificación de una problemática social que por su magnitud

³ Alonso Jiménez, Caryl (2010). Construir políticas públicas realizables con el consenso ciudadano: ¿paradigmas o enigmas? ¿complicidad o auto engaño? ¿quién lo decide? pág. 2.

⁴ Tamayo Sáenz, Manuel (1997). El análisis de las políticas públicas, Capítulo 11. La Nueva Administración Pública. Rafael Balón y Ernesto Carrillo (comps.) Alianza Editorial, Madrid, pág. 6.

⁵ Salazar Vargas, Carlos. Políticas Públicas y “Think Tanks”. Ídem, pág. 2.

y trascendencia necesita una atención inmediata y no puede ser resuelta sin ese conjunto de decisiones y acciones que implica la mediación gubernamental.

Sin duda un factor importante en la definición de las políticas públicas, se visualiza en la relación entre gobierno y sociedad, en esa búsqueda de soluciones específicas para resolver los asuntos públicos, y en la función y quehacer del gobierno para el diseño, gestión y evaluación de las acciones de política pública que se emprendan.

II. POLÍTICAS EDUCATIVAS, CONCEPTOS Y DEFINICIONES

La educación es considerada un instrumento que permite a niños y adultos ejercer otros derechos. Promueve la libertad, la autonomía personal y la participación activa en sociedad. El goce y disfrute de este derecho en términos de calidad y equidad, promueve en las personas mayores oportunidades para salir de la pobreza y, además, un mayor impulso para participar en los beneficios del desarrollo.

La educación como un derecho humano universal, se traduce en parte de la política pública de un Estado, que a través de un marco de leyes y normas pasa a ser considerado el garante ante la población para hacer realidad este derecho. En ese sentido, corresponde a los gobiernos garantizar y suministrar la educación a través de objetivos y metas nacionales que, traducidos en políticas públicas, permitan el acceso, calidad, equidad y pertinencia educativa.

En ese marco, hablar de una política educativa es centrarse como señala Imen, “en las acciones, decisiones y medidas de un Estado en relación a la educación sistemática (...) que no se aplica en un campo vacío sino en un territorio de disputa”.⁶ Lo anterior, haciendo alusión a que ese conjunto de medidas que aplica un gobierno en representación del Estado, pasa muchas veces por la intervención del Poder Legislativo, y otras por el Judicial, en tanto resguardar y preservar la titularidad de ese derecho.

⁶ Imen, Pablo. Entrevista a Pablo Imen en Redacción Popular. Ideas para la Unidad Latinoamericana, Argentina.

Por otra parte, para autores como N. Tagliabue, una política educativa se inscribe en el orden del “conjunto de leyes, decretos, disposiciones, reglamentos y resoluciones, que conforman la doctrina pedagógica de un país y fijan así mismo los objetivos de esta y los procedimientos necesarios para alcanzarlas...”.⁷ En tanto que Ghioldi (1972), define la política educacional como “la teoría y práctica de las actividades del estado en el campo de la educación pública”. Para este autor, la actuación del Estado en el ramo de la educación se enfoca en dos vías: la primera, “preparando a las nuevas generaciones para el uso de bienes culturales de la humanidad, y para promover un desarrollo de la personalidad individual y colectiva del pueblo, según las leyes, instituciones, aspiraciones o ideales históricos de la Nación...”, y segundo, por la vía de “crear y regular la organización de los establecimientos escolares para la realización de fines”.⁸

En suma, la responsabilidad del Estado y del gobierno para garantizar y satisfacer la necesidad de educación de la población, es una tarea ardua y compleja, si se toma en cuenta que la orientación, ordenación, supervisión y provisión del sistema nacional de educación que se lleve a la práctica, constituirá en gran medida, la visión prospectiva de la sociedad, de su cultura y empoderamiento para participar y decidir en las decisiones que le afectan.

III. MARCO LEGAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

En el marco de la Constitución Política de la República se afirma la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social. Se reconoce que es deber fundamental del Estado garantizar y promover el desarrollo integral de la persona humana, y que el pleno acceso a la educación constituye un medio eficaz para impulsar la vigencia de los derechos humanos fundamentales dentro de un orden constitucional.⁹

⁷ N. Tagliabue. Política Educativa. Unidad 1 Concepto de Política Educativa, pág. 7.

⁸ Ghioldi, Américo (1972). Política Educacional en el cuadro de las Ciencias de la Educación. Buenos Aires, Edit. Losada, pág. 26.

⁹ Preámbulo y Artículo No. 2º., Constitución Política de la República de Guatemala (1985) (y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad). Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2002, págs. 15 y 17.

Se reconoce también el derecho de la población guatemalteca a la educación, así como la obligatoriedad del Estado para proporcionarla y facilitarla sin discriminación alguna. De esta forma, se declara de interés nacional la educación, la instrucción y formación social, y se instituye que la educación “tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal”.¹⁰

De la misma manera, se señala que la educación impartida por el Estado es gratuita, y que los guatemaltecos tienen el derecho y obligación de recibirla desde el nivel inicial hasta el nivel básico dentro de los límites que fije la ley. Se resalta también que la administración del sistema educativo, debe ser descentralizada y que en zonas donde predomine la población indígena, la enseñanza debe impartirse en forma bilingüe.¹¹

Conjuntamente, se destina un apartado especial para el tema de la alfabetización, señalando que la misma “se declara de urgencia nacional y es obligación social contribuir a ella. El Estado debe organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios”.¹²

Por otra parte, existe un conjunto de leyes y Acuerdos dentro de la normativa general y específica guatemalteca que establece los lineamientos de acción en cuanto a la educación, entre ellos pueden señalarse: la Ley de Educación Nacional, Decreto Número 12-91 del Congreso de la República, que en su interior especifica los principios sobre los cuales se fundamenta la educación en Guatemala, los subsistemas de educación nacional, la estructura y características del Sistema Educativo Nacional, así como lo referente a las Modalidades de la Educación, en tanto calidad, planeamiento y evaluación y supervisión educativa.

Los Acuerdos de Paz constituyen otro instrumento normativo de la educación en el país. A través de los Acuerdos sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo para el Reasentamiento

10 Artículos 71 y 72, Constitución Política de la República de Guatemala (1985). Ídem, págs. 64-66.

11 Artículo 74. Constitución Política de la República de Guatemala (1985). Ídem, pág. 68.

12 Artículo 75. Ídem.

de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria¹³, se compromete al Estado para impulsar la reforma del Sistema Educativo a nivel nacional, en la cual se incluya el reconocimiento de los niveles educativos formales e informales alcanzados por las personas de las poblaciones desarraigadas a través de procedimientos rápidos de evaluación y/o certificación.

Se señala también en el ámbito de los Acuerdos, impulsar la regionalización de la educación, la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en la educación, el aumento del presupuesto, la adecuación de los contenidos, la ampliación de la cobertura y de la oferta de educación bilingüe en el medio rural y de la ampliación del porcentaje de alfabetismo.

Desde el ámbito de convenios internacionales, los compromisos en materia educativa del Estado de Guatemala se inscriben principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en lo relativo a la Eliminación de todas las formas de Discriminación, así como el Convenio sobre los Derechos del Niño promulgado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en vigor a partir del 2 de septiembre de 1990, entre otros.

IV. POLÍTICAS EDUCATIVAS EN GUATEMALA 1986-2018

Hablar de políticas educativas en Guatemala es centrarse en la vida política, económica y social que han vivido los guatemaltecos a lo largo de la historia. De acuerdo con Carlos González Orellana y su Libro Historia de la Educación en Guatemala, la situación de la educación en los albores de 1985, no era coherente con las necesidades sociales de la población, “padecía un estancamiento de su crecimiento cuantitativo y un retroceso y debilitamiento de la calidad educativa”.¹⁴

13 Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en Guatemala (1996). Secretaría de la Paz Presidencia de la República de Guatemala, firmados en Guatemala, 29 de diciembre de 1996.

14 González Orellana, Carlos (2006). Historia de la Educación en Guatemala, Sexta Edición, Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, pág. 459.

Entre las características que acompañaban al sistema educativo en aquella época, González Orellana resalta “la hegemonía de la educación primaria sobre otros niveles; y la castellanización de los pueblos del sector indígena. Desde el punto de vista técnico y administrativo se mantuvo el principio de la descentralización”.¹⁵ En el tema propiamente de políticas educativas, las propuestas estuvieron enfocadas a políticas de equidad, calidad y eficiencia en la educación, sin embargo, resalta el autor, dichos principios no lograron hacerse efectivos.

Se estima que a partir de 1986 con la promulgación de la Constitución Política de la República, se inicia una nueva etapa educativa en el país y con ella una serie de políticas públicas. Se implementa una primera fase de Reforma Educativa caracterizada de acuerdo con González Orellana, por el énfasis en aspectos como “la educación bilingüe intercultural, la regionalización de la educación, el proceso de la adecuación y la profesionalización del magisterio”.¹⁶

Este énfasis en alguna medida de acuerdo con lo que señala el autor, respondía a las “deficiencias cualitativas representadas por índices alarmantes en un déficit de cobertura del sistema (...) índices de deserción escolar y repitencia, de exclusión, falta de equidad y de libre expresión de los sectores indígenas para desarrollar su identidad y ejercer sus derechos”.¹⁷

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 durante el período del gobierno de Álvaro Arzú, se escribiría un nuevo ciclo en la historia de la educación en el país y, con ella, una segunda fase de transformación educativa que marcaría desde esa fecha hasta nuestros días, los lineamientos de política pública que debería de impulsar el sistema educativo a nivel nacional. Para dar cumplimiento a lo establecido en los Acuerdos de Paz en materia educativa, se llevó a cabo un proceso de reforma a cargo de representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas.

¹⁵ González Orellana, Carlos (2006). Ídem.

¹⁶ Ídem, pág. 463.

¹⁷ Ídem.

Resultado de la Reforma Educativa, el Gobierno a través del Ministerio de Educación se comprometió a desarrollar el sistema educativo a través de un marco de políticas públicas en el orden de los siguientes lineamientos estratégicos:

- *Política de Cobertura*

Ampliación de la cobertura en todos los niveles educativos y subsistemas escolar y extraescolar, garantizando el acceso, permanencia y egreso efectivo de los estudiantes en los diferentes niveles educativos.

- *Política de Calidad*

A partir de garantizar la calidad educativa a través de diseños e instrumentos curriculares que respondan de forma efectiva a las necesidades y características de pertinencia cultural de todas las personas y a los avances de la ciencia y tecnología.

- *Política de Modelo de Gestión*

Fortaleciendo de forma sistemática el proceso educativo nacional a través de mecanismos de efectividad y criterios de calidad en la administración de las instituciones educativas garantizando la transparencia en los procesos de gestión.

- *Política de Recurso Humano*

Fortaleciendo y garantizando la formación, evaluación de desempeño y actualización del recurso humano del sistema educativo nacional, enfocado en el logro efectivo de mejorar la calidad educativa.

- *Política de Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural*

Garantizar la educación bilingüe multicultural e intercultural a través de la implementación y fortalecimiento de diseños curriculares y programas bilingües multiculturales e interculturales de acuerdo con las características socioculturales de cada pueblo.

- *Política de Aumento de la Inversión Educativa*

Garantizando una asignación presupuestaria en el orden de lo que establece el Artículo 102 de la Ley de Educación Nacional correspondiente al 7% del producto interno bruto, en aras del mejoramiento continuo del sistema educativo nacional.

- *Política de Equidad*

Asegurando las condiciones que garanticen la equidad e igualdad en el acceso y en las oportunidades a una educación de calidad para todas las personas, implementando programas educativos que garanticen la calidad educativa para grupos vulnerables.

- *Política de Fortalecimiento Institucional y Descentralización*

A través del fortalecimiento de la institucionalidad del sistema educativo nacional y de promover y fortalecer la participación de diferentes sectores sociales a nivel comunitario, municipal y regional en la toma de decisiones administrativas y técnicas en la educación, garantizando la calidad, cobertura, pertinencia social, cultural y lingüística en todos los niveles con equidad, transparencia y visión de largo plazo.

Es de resaltar que el proceso de implementación y administración de las políticas educativas, se ha realizado a través de los diferentes gobiernos, unos más y otros menos, y han mostrado una correlación con la visión de país que han practicado los gobernantes y jefes de gabinete como parte de su estrategia de

gobierno, la cual, sin duda, ha tenido una influencia importante en la hoja de ruta y en las adaptaciones internas en el marco de las políticas educativas generales.

1. Período de Gobierno Alfonso Portillo (2000-2003)

En ese orden de ideas, puede señalarse que entre las políticas educativas implementadas durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2003) destacaron cinco políticas con objetivos y actividades que en términos generales establecieron los siguientes lineamientos:

- *Política de Equidad*

Planteaba el objetivo de aumentar la cobertura con un enfoque de género, cultura, idioma y ubicación geográfica de acuerdo a la comunidad lingüística. Entre las actividades a realizar se enfocaron en la de alfabetizar y post-alfabetizar a la mayoría de guatemaltecos, para lo cual se creó y entró en vigencia el Movimiento Nacional por la Alfabetización MONALFA, fortaleciendo los programas bilingües en el sentido de poder reducir el índice de analfabetismo de forma significativa a nivel nacional.

- *Política de Interculturalidad*

Se estableció como objetivo la educación bilingüe e intercultural poniendo énfasis en el reconocimiento de las lenguas y culturas indígenas. Entre las actividades para garantizar el logro de la política, se planteó la generalización de la educación bilingüe e intercultural, mediante acciones de divulgación enfatizando las ventajas de la misma.

- *Política de Calidad/Excelencia*

Se planteó como objetivo la calidad centrada en lo estipulado por la Reforma Educativa, implementando actividades para transformar el currículo bajo criterios de pertinencia, pluralismo cultural para

la mejora de los procesos de enseñanza aprendizaje. Además, de actividades enfocadas en la actualización, especialización y dignificación docente.

- *Política de Democratización*

Estuvo orientada en la modernización, desconcentración y descentralización del sistema educativo en el marco de las reformas del Estado. Se plantearon actividades para promover la participación de la sociedad civil y la comunidad educativa, la descentralización de las funciones administrativas y técnicas al ámbito municipal, y la desconcentración de las funciones financieras y de políticas educativas al ámbito departamental.

- *Política de Sostenibilidad*

Se enfatizó como objetivo la sostenibilidad política y financiera, planteando actividades en el orden de legitimar procesos de reforma educativa en el marco tanto de los Acuerdos de Paz como del Pacto de Gobernabilidad. Además de actividades para la gestión financiera y la cooperación nacional e internacional en base a las necesidades del Sector, así como el incremento del presupuesto del Ministerio de Educación (Mineduc).

No obstante de las cinco políticas educativas descritas, puede señalarse que el programa educativo estrella o el programa que mayormente destacó por su incidencia a nivel nacional, lo constituyó el Movimiento Nacional de Alfabetización denominado por sus siglas MONALFA. Se estima que el impulso del MONALFA, respondía al objetivo de disminuir notoriamente el índice de analfabetismo a nivel nacional, a través de la participación de los alumnos graduandos de nivel medio.

Entre las estrategias planteadas para impulsar el MONALFA se requirió como parte del proceso, que cada alumno tenía que alfabetizar como mínimo a dos personas como requisito de graduación. No obstante, los resultados no fueron los esperados, derivado que, por la carga académica de los graduandos, la

atención y entrega que se hizo de la alfabetización no llegó a cumplir los requisitos mínimos para que la persona alfabetizada completara el perfil de egreso.

Otro factor negativo fue que las personas que no sabían leer ni escribir, demandaban una remuneración económica a cambio de entregar su documento de identificación donde se hacía constar que eran analfabetos. Lo anterior, para que los alumnos graduandos los registraran en el proceso, pero en la práctica no se llegaba a concretar la alfabetización, situación que en extremo representó que, en el año 2002, se diera un repunte de un punto en el analfabetismo, pasando de 31 a 32 puntos el porcentaje a nivel nacional.¹⁸

2. Período de Gobierno Óscar Berger (2004-2007)

Posteriormente en el gobierno del presidente Óscar Berger (2004-2007)¹⁹, se instituyeron políticas educativas en dos direcciones. La primera, en políticas de mediano y largo plazo, con relación a la Universalización de la educación monolingüe, bilingüe e intercultural en los niveles Pre-primario, Primario y Ciclo Básico con calidad, equidad y pertenencia, y el Fortalecimiento de un sistema nacional de educación que respondiera a estándares nacionales e internacionales de calidad educativa.

La segunda, en la línea de políticas generales sobre temas específicos en: Modernización, desconcentración y descentralización del sistema administrativo y del currículo tomando en cuenta aspectos lingüísticos y culturales; Democratización y participación ciudadana en los procesos educativos; Institucionalización de un programa permanente y regionalizado de formación y perfeccionamiento docente con acreditación académica superior; Reestructuración del subsistema de Educación Extraescolar con cobertura nacional orientado hacia la productividad, competitividad y creatividad.

¹⁸ Información MONALFA, Departamento de Comunicación, Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, Guatemala, junio 2017.

¹⁹ Ministerio de Educación, Plan de Educación Guatemala, 2004-2007, Gobierno de Guatemala, págs. 6-13.

De igual forma, políticas educativas con relación a la reducción del índice de analfabetismo de acuerdo con estándares internacionales. Se estima que el impulso de la Gran Campaña por la Educación, como se le denominó en su momento a todo el planteamiento de la estrategia de gobierno en el tema educativo, estuvo marcado por acciones específicas como por ejemplo, el desarrollo del Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE) y el Proyecto Salvemos Primer Grado.

Los antecedentes del PRONADE datan de 1993 con el proyecto piloto Saq bé (Camino de Luz, en Kaqchikel), desarrollado a partir de la apertura de 20 escuelas de autogestión en el Departamento de Chimaltenango. El financiamiento del proyecto estuvo a cargo inicialmente del Fondo para la Educación Rural Coparticipativa FOERCO; no obstante, el rompimiento constitucional de aquella época motivó la suspensión de la promoción de la experiencia. En diciembre de ese mismo año, la unión del Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria y el FOERCO, pasan a constituirse finalmente en lo que se conoce como PRONADE.²⁰

Se estima que el fortalecimiento del Programa cobra auge como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, y de la necesidad urgente de atender a las comunidades afectadas y que tradicionalmente habían estado postergadas de toda posibilidad de desarrollo, entre este el educativo. En el período de gobierno 1996-2000 el programa se retoma con una visión diferente en el cual el Ministerio de Educación se constituye en el ente rector del proceso educativo que implicaba el proyecto PRONADE.

Durante el período de gobierno de Óscar Berger, toma un nuevo giro el Proyecto de Autogestión Educativa, esta vez, bajo la coordinación de la ministra Aceña, quien bajo el lema de la eficiencia y eficacia de los procesos que se manejan a nivel de la empresa privada, promovió estrategias y políticas propias para dar impulso y desarrollar el PRONADE.

²⁰ Programa Nacional de Autogestión Educativa PRONADE. Programa Nacional para las Naciones Unidas (PNUD) y Banco Mundial -IAF-. Alianzas entre el Sector Público, Privado y Sociedad Civil para la Mitigación de la Pobreza. Estudio de caso de experiencias exitosas.

El principio del Programa se basó principalmente en la participación de padres, maestros, autoridades educativas, líderes comunitarios y representantes de diferentes sectores que buscaban en su conjunto asegurar la cobertura y calidad educativa en áreas y comunidades rurales, en tanto que son los mismos actores locales quienes conocen la problemática que les afecta, y son ellos mismos quienes participan para darle solución de acuerdo a las demandas y necesidades locales que presentan, entre ellas, resolver la designación de maestros que se realizaba de forma centralizada y el cargo nunca era ocupado.

Entre las características del PRONADE puede señalarse la estrategia de descentralización aplicada, sustentada en los diferentes actores con un papel protagónico de las comunidades organizadas en Comités Educativos (COEDUCAs); el Ministerio de Educación y sus dependencias y, el Sector Privado con presencia local. Se buscaba principalmente la participación de los padres de familia en la administración de las escuelas, en la contratación de maestros y en la definición del calendario y horario escolar, así como en la provisión y distribución de los insumos educativos: útiles escolares, valija didáctica y ayuda alimentaria.

Se estima que durante el proceso realizado se fueron incorporando nuevos actores, entre ellos: empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, alcaldías, fundaciones locales o nacionales, organismos de cooperación internacional, fondos de inversión, asociaciones de investigación y organizaciones indígenas.

Entre los logros atribuidos al impulso del PRONADE durante la gestión de gobierno del presidente Berger, puede resaltarse el acercamiento de la educación preprimaria y primaria a comunidades rurales que tradicionalmente habían estado excluidas del proceso educativo. La corresponsabilidad de los padres en la calidad, equidad y pertinencia de la educación que recibirían sus hijos, así como en el fortalecimiento de la organización local y participación de las comunidades rurales para el desarrollo y aplicación de políticas públicas.

La superación de procesos educativos centralizados, es otro de los beneficios alcanzados por PRONADE, tomando en cuenta que anteriormente, aunque se contrataran maestros para dichas comunidades, difícilmente se concretaba su participación como docente educador. La distancia del domicilio del maestro, además de problemas de transporte, hospedaje y alimentación, así como la tardanza en la distribución de insumos educativos, eran considerados factores clave para hacer efectivo o no el derecho a la educación de la población infantil de aquellas localidades.

Por otra parte, el Programa Salvemos Primer Grado²¹, constituyó otro de los programas educativos emblema en este período gubernamental. La pobreza y los altos índices de repitencia, ausentismo y la sobre edad escolar, fueron considerados el principal motor impulsor de este Programa. Se esperaba que con estrategias sencillas pero efectivas al alcance de los docentes, se pudieran lograr mejores niveles de aprendizaje y retención de la población infantil en edad escolar.

Se consideró un Programa piloto, desarrollado en ciertas escuelas del país, con el objetivo de mejorar la calidad de aprendizaje de los niños/as de primer grado de primaria. Se buscaba también, disminuir el fracaso escolar en el primer grado de primaria específicamente en el Departamento de Quiché, considerado uno de los más altos del país en correlación con el alto porcentaje de pobreza de su población. En la estrategia desarrollada, además del maestro, se involucraba en el proceso de enseñanza aprendizaje a los padres, hermanos mayores y otros tutores de la comunidad, en tanto lograr que el niño aprendiera, aprobara y ganara el grado.

El Programa contó con estrategias pedagógicas y operativas, que en su conjunto apuntaban a una coordinación, capacitación, implementación, monitoreo y evaluación, así como una atención

²¹ Manual Salvemos El Primer Grado, Proyecto acceso a la educación bilingüe intercultural PAEBI/WORLD LEARNING, UNIDAD TÉCNICA. Ministerio de Educación de Guatemala y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Convenio de Cooperación No. 520-A-00-99-00042-00 entre USAID/Guatemala y WORLD LEARNING, INC.

educativa durante las vacaciones del ciclo lectivo, con el objetivo de lograr la dosificación de contenidos y la puesta en práctica de una metodología activa con la participación de varios actores en el ramo familiar y comunal maya-hablantes, de tal manera que el ritmo de aprendizaje del niño/a le permitiera superar las dificultades.

Se estima que entre los resultados de logro del Programa Salvemos Primer Grado, se pueden resaltar la calidad y pertinencia educativa, además de llevar el Currículum Nacional Base (CNB) al aula y lograr la capacitación de los docentes en metodologías de enseñanza aprendizaje participativas.

Sin duda las estrategias desarrolladas para dar cumplimiento a las políticas educativas durante este período de gobierno alcanzaron logros importantes en la ampliación de cobertura, calidad y pertinencia en el nivel de educación primaria, lo cual se refleja en el aumento del porcentaje de cobertura que pasó de 2,417,190 millones de alumnos en 2006, a 2,553,080 millones en 2007. Datos que tienen una influencia importante y que contribuyeron a reducir la tasa de analfabetismo que pasó de 26.3 por ciento en 2004 a 22.5 por ciento en el 2007, lapso que comprende los cuatros años del período gubernamental.²²

3. Período de Gobierno Álvaro Colom (2008-2011)

Por su parte, en el período de gobierno del presidente Álvaro Colom (2008-2011)²³, los esfuerzos se centraron en ocho políticas educativas, de las cuales cinco de ellas respondieron a políticas generales y tres a políticas transversales. En el caso de las políticas educativas generales, la primera de ellas, se centró en Avanzar hacia una Educación de Calidad, con estrategias para asegurar que las herramientas e instrumentos curriculares respondieran a las necesidades y aspiraciones de las diferentes regiones lingüísticas del país, así como avanzar en la profesionalización y desarrollo del docente.

²² Ministerio de Educación, Plan de Educación Guatemala, 2004-2007. Ídem.

²³ Guatemala Políticas Educativas 2008-2012, presidente Álvaro Colom. Organización de Estados Iberoamericanos OEI, Para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

La segunda política educativa general consistió en Ampliar la Cobertura Educativa incorporando especialmente a los niños y niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables, a través de estrategias que involucraran la equidad, pertinencia cultural y lingüística. La tercera política estuvo vinculada con la Justicia Social a través de Equidad Educativa y Permanencia Escolar, que implicaba el acceso de la mujer y la atención de poblaciones rurales, especialmente indígenas históricamente marginadas.

Otra de las políticas se centró en Fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural, a través de la cultura y cosmovisión de los pueblos indígenas, en tanto les permitiera el fortalecimiento de una educación pertinente, bilingüe y multicultural en correspondencia con el mundo global. La quinta política estuvo enfocada en Implementar un Modelo de Gestión transparente que respondiera a las necesidades de la comunidad educativa, proponiendo como objetivos estratégicos estimular la participación social con procesos democráticos y descentralizados que incorporaran el proceso educativo al quehacer comunitario.

Al mismo tiempo se establecieron políticas educativas transversales en el orden del Aumento de la Inversión Educativa, a través de la ampliación progresiva del presupuesto público y de la racionalidad y transparencia del mismo. Se planteó la Descentralización Educativa, a partir del fortalecimiento de los consejos municipales de educación y de la auditoría social como un programa específico para la construcción de propuestas, y del monitoreo y evaluación. De igual forma, se promovió el Fortalecimiento de la Institucionalidad del Sistema Educativo Nacional en aras de garantizar la calidad y pertinencia educativa en el largo plazo.

De igual forma que en otros gobiernos, durante el período gubernamental de Álvaro Colom, la gran apuesta para cumplir con los objetivos y políticas fijadas, lo constituyeron los programas que se ejecutaron bajo el Consejo de Cohesión Social.²⁴ En el tema educativo se vinculó con el Programa Mi Familia Progres

²⁴ Méndez, Ana (de). Directora Ejecutiva del Programa Mi Familia Progres, del Consejo de Cohesión Social. Transferencias condicionadas en Guatemala: Mi Familia Progres.

a través del impulso de políticas sociales contra la pobreza, articulando la coordinación interinstitucional entre el Consejo, el Ministerio de Educación, y otras dependencias clave como el Ministerio de Salud y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), entre otras.

Bajo el lema de una estrategia integral, se buscaba la atención en salud y nutrición para los niños/as en edad escolar, y con ello asegurar que los mismos se constituyeran en factores determinantes para el acceso al derecho a la educación de los infantes. A través de la priorización de municipios en extrema pobreza y en pobreza general, se atendieron de forma focalizada a los niños para que no abandonaran la escuela y lograran terminar el nivel de educación primaria.

Puede señalarse que para las familias beneficiarias del Programa Mi Familia Progres, uno de los atractivos lo constituyó el estipendio económico mensual que recibían consistente en Q.150.00 quetzales por familia con niños entre 0 a 6 años, y en el caso de familias con niños entre 0 a 15 años, la bonificación se multiplicaba a Q.300.00 mensuales. Es de mencionar que la bonificación estaba condicionada a la responsabilidad de los padres para mantener en la escuela a los menores como mínimo en un 80% del ciclo lectivo, así como llevar a los infantes a los centros y puestos de salud para realizar los controles de peso y talla.

Se consideran logros importantes a través de la implementación de este Programa, por ejemplo, la promoción de la gratuidad en la educación pública, la cual fortaleció una mayor participación y el retorno de un número considerable de niños al sistema escolar, aumentando por consiguiente la matrícula y la cobertura escolar principalmente del nivel de educación primario. Sin embargo, este Programa al igual que los demás gestionados a través de Cohesión Social, fueron y siguen siendo altamente cuestionados por la poca información y transparencia de los procesos y la profunda corrupción en el manejo de los fondos públicos.

4. Período de Gobierno Otto Pérez (2012-2015)

De acuerdo con el Plan Estratégico de Educación 2012-2016²⁵ que se presentaba en el portal electrónico del Ministerio de Educación en su oportunidad, las políticas educativas en este período gubernamental fueron retomadas del Consejo Nacional de Educación, en donde se planteaba un Sistema de Calidad con viabilidad política, técnica y financiera. Las políticas educativas respondieron a temas de calidad, cobertura, equidad, educación bilingüe, multicultural e intercultural; a un modelo de gestión; fortalecimiento institucional, descentralización, formación de recurso humano y aumento de la inversión educativa.

Los objetivos para lograr la efectividad de las políticas educativas se plantearon bajo el Pacto Hambre Cero, y bajo líneas estratégicas específicas en el orden de: Mejorar la gestión en el aula empoderando a las comunidades, motivando a la participación de los padres de familia, y una administración descentralizada de programas de apoyo; Fortaleciendo las capacidades de los maestros, a partir de la profesionalización y actualización del docente en servicio; y Respondiendo a las necesidades de cobertura y calidad, a través de explorar nuevas modalidades educativas en el uso de las tecnologías de información en el aula.

Se planteó el Pacto Hambre Cero que buscaba la institucionalización de los programas sociales de Cohesión Social. De esa cuenta, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y el Programa Mi Bono Seguro en sustitución de Mi Familia Progresá. Sin embargo, desde el primer año de vigencia, el Programa presentó deficiencias en la asignación y ejecución del presupuesto referido para su funcionamiento.

Asimismo, a pesar de la reducción de beneficiarios del Programa y de las cuatro entregas trimestrales que se ofrecieron por parte de los funcionarios públicos y que respondían al mismo número de entregas del gobierno anterior, las mismas no se cumplieron, evidenciando todo tipo de carencias desde el primer año, al

²⁵ Plan Estratégico de Educación 2012-2016. ¡Todo por la niñez y la juventud!, Marco Conceptual, Ministerio de Educación, Guatemala.

punto de llegar a concretar solamente una de ellas, generando malestar entre la población principalmente del área rural por la falta de compromiso del gobierno, ya que formaron parte de las promesas de la campaña electoral.

Con el argumento de la baja recaudación tributaria, los siguientes años fueron irregulares nuevamente al punto de desaparecer casi por completo las entregas económicas en el segundo y tercer año de gestión gubernamental. Las repercusiones de la falta de seriedad y compromiso gubernamental, no se hicieron esperar, ya que los niveles de cobertura escolar en el nivel de educación primaria que se habían alcanzado durante el gobierno anterior se dieron a la baja, alcanzando alrededor de una disminución de 10 puntos porcentuales respectivamente.

Sin duda esa baja considerable en la cobertura escolar en el nivel primario también tuvo efectos negativos en el porcentaje de analfabetismo en el país, tomando en cuenta que durante el Gobierno de Álvaro Colom de 48,000 mil analfabetos que sumaban al año la estadística de analfabetismo, se logró reducir en número hasta 40,500 aproximadamente. Sin embargo, durante el período gubernamental de Otto Pérez, la estadística de personas analfabetas se disparó nuevamente, sumando alrededor de 67,000 personas más por año.²⁶

La profesionalización docente fue un tema recurrente durante el gobierno de Otto Pérez y no necesariamente por los resultados positivos de las acciones que se pusieron en práctica, sino por la controversia que surgió alrededor de las modificaciones que se realizaron de la Carrera de Magisterio para Educación Primaria. Se abolió la carrera y se implementó una versión que aumentó los años de estudio a través de una preparación técnica universitaria de tres años para poder ejercer la profesión. A su vez, se implementaron una serie de carreras de Bachilleratos con múltiples modalidades en correspondencia con la demanda laboral.

²⁶ Departamento de Comunicación, Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, Gobierno de Guatemala, Guatemala, junio de 2017.

A la fecha puede resaltarse que el período gubernamental de Otto Pérez y su Ministra de Educación, es considerado uno de los menos afortunados en cuanto a logros educativos. Se estima que la educación no fue considerada una prioridad en el proceso de gestión gubernamental. No existió voluntad política para mantener el presupuesto ofrecido para ejecutar los procesos que auguraban cambios positivos en cuanto a cobertura y calidad educativa en el país, y que se venían dando desde el gobierno anterior.

Por otra parte, la cancelación de la carrera Magisterial no contó con una planificación para realizar una transición efectiva en el ramo universitario. No existió un proceso abierto y participativo en donde todos los sectores pudieran realizar propuestas más acordes a las necesidades y a la realidad del alumnado en el país. Se estima que lejos de avanzar, se sufrió un retraso en la calidad docente, ya que los años de experiencia logrados en el proceso de enseñanza aprendizaje de la carrera magisterial, se perdieron con el cambio de perfil de los nuevos egresados de la carrera.

Sin duda los excesos de corrupción también se hicieron notar en el ramo educativo, de tal cuenta que el presidente Otto Pérez y su Gabinete de Gobierno, enfrentan la mayoría de ellos hasta la fecha, señalamientos graves de corrupción por el mal manejo y sustracción de los fondos públicos a sus cuentas personales.

5. Período de Gobierno Jimmy Morales (2016-2019)

Puede señalarse que al asumir el cargo de presidente Jimmy Morales carecía de un Plan de Gobierno como tal, y en consecuencia de una planificación de políticas públicas en la rama educativa. Los logros que pueden analizarse en el ramo educativo durante su administración y gestión gubernamental son escasos y más aún con la situación de desconcierto del gobierno anterior.

Durante la presente gestión gubernamental, se retomaron como propias las líneas de trabajo consideradas en el Documento sobre el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032²⁷, las cuales en el tema

²⁷ Política General de Gobierno 2016-2020, Gobierno de la República de Guatemala.

de educación plantea los objetivos de la iniciativa Educación para Todos (EPT), los cuales demandaban su cumplimiento en el año 2015. De esa cuenta se planteó como parte del Plan de Gobierno en el área de Educación, acciones estratégicas en el orden de: ampliación de cobertura en niveles de preprimaria bilingüe y nivel medio, educación multicultural e intercultural, incorporación de nuevas modalidades educativas y facilitar el uso de tecnologías.

De igual forma se planteó, el uso de nuevas tecnologías de información en el aula, así como el fortalecimiento de la educación extraescolar con énfasis en la educación para el trabajo y la atención a la infraestructura escolar y la garantía de la sostenibilidad financiera, entre otras.

De acuerdo con las palabras del presidente Jimmy Morales durante la entrega del Primer Informe de Gobierno en enero de 2017, señaló “Hemos hecho lo que hemos podido. Aún hay muchas cosas que hacer, hay muchas cosas que componer”²⁸, refiriéndose o más bien, excusándose de los pocos o nulos logros alcanzados. Como parte del Informe se señaló, haber superado en 17 departamentos del país los 180 días de clase, así como la inversión de Q.117.5 millones de quetzales para útiles escolares de 2.4 millones de niños en el país.

Sin duda con relación a lo anterior, no puede hablarse de logros, cuando se observa que lo mencionado por el mandatario en su Informe, son acciones que constituyen un cumplimiento obligatorio para el Ministerio de Educación. Además, si se toma en cuenta que dicho material educativo había empezado a distribuirse antes del 6 de noviembre de 2015, cuando todavía no había tomado posesión de su gobierno. En ese sentido, gran parte del logro de que el material educativo de primaria y preprimaria estuvieran en tiempo, responde al compromiso asumido por el mandatario Alejandro Maldonado Aguirre y su Ministro de Educación, Alfonso Ramírez.

²⁸ Jimmy Morales: Hemos hecho lo que hemos podido. Diario Prensa Libre, Guatemala. Publicación electrónica, Guatemala 14 de enero de 2017.

Con relación a la ampliación de cobertura educativa en el Nivel de Preprimaria Bilingüe y Nivel Básico, como parte de los planteamientos de la política educativa de la administración gubernamental actual, puede señalarse que la inhabilitación de la plataforma electrónica (durante la realización del presente estudio, segundo semestre, 2018), que contiene los datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Educación con cifras actuales e históricas, no permite un análisis amplio y comparativo de los resultados de la gestión gubernamental. Las únicas cifras disponibles del Anuario corresponden al año 2016 y en ellas se puede apreciar con relación al Nivel de Preprimaria Bilingüe una inscripción final al 30 de septiembre de 79,201 alumnos²⁹, de los cuales el 92% corresponde al área rural con un porcentaje de participación similar entre hombres y mujeres.

La atención educativa en el Nivel de Preprimaria Bilingüe durante el año 2016, estuvo a cargo de 3,618 establecimientos, de los cuales 3,563 correspondieron a establecimientos del sector Público, con una mayor representación en los departamentos de Alta Verapaz (873), seguido por Huehuetenango (699) y Quiché (415) respectivamente. Con respecto al Sector Privado, de los 55 establecimientos existentes en 2016, los departamentos de Totonicapán (14), Huehuetenango (12) y Sololá (11), fueron los que lideraron el número de establecimientos para la atención en este nivel educativo.³⁰

Es importante señalar, que como referencia de consulta, el Informe más reciente denominado 2 Segundo Año de Gobierno Memoria de Labores 2017-2018 del Ministerio de Educación (Mineduc), señala que para el año 2017, el Nivel de cobertura en el Nivel de Preprimaria Bilingüe, fue de 89,351³¹ estudiantes,

29 Cuadro No. 2.00.04, República de Guatemala, Preprimaria Bilingüe, Alumnos inscritos al 30 de septiembre, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016. Ministerio de Educación de Guatemala, Anuario Estadístico 2016 de la educación en Guatemala.

30 Cuadro No. 2.00.07, República de Guatemala, Preprimaria Bilingüe, Establecimientos que funcionaron, todos los sectores, todas las áreas, según departamento, Año 2016. Ídem.

31 2 Segundo Año de Gobierno, Memoria de Labores 2017-2018, Ministerio de Educación de Guatemala, 1ra. Edición enero 2018, pág. 32.

señalando a los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango, Quetzaltenango y San Marcos los que presentaron mayor cobertura. En ese sentido, el aumento en la matrícula en 2017 con relación al año anterior, fue equivalente en números absolutos a 10,150 alumnos, que corresponde a un 11.3% de incremento a nivel nacional.

En el Nivel de Educación Básica en el año 2016, en el Anuario se señala un total de alumnos inscritos al 30 de septiembre a nivel nacional de 762,335 alumnos. De esta cifra, el 61% correspondió a inscripciones en el área urbana y el 39% al área rural. Asimismo, el mayor porcentaje de participación en este nivel educativo fue liderado por los varones con un 55% frente a un 45% que presentaron las mujeres.³²

Con relación al número de estudiantes promovidos en el ciclo Básico a nivel nacional, el Anuario refiere un total de 553,468 (72.60%)³³ alumnos. En ese sentido, el área urbana es la que presentó un mayor porcentaje de promoción equivalente a un 58%, siendo el sexo femenino el que estuvo al frente de esta categoría con un 52% respectivamente. En el caso del área rural, el porcentaje de promoción fue del 42%, no obstante, el mayor porcentaje de alumnos promovidos fue para los varones con un 53%.

Es importante hacer notar que, de la cifra de inscritos en el Nivel de Educación Básica para el año 2016, un total de 23,972 alumnos correspondieron a la categoría de inscritos repitentes, siendo el área urbana la que lideró dicha categoría con 18,730 alumnos, frente a 5,242 alumnos que refirió el área rural. Con relación al sexo de los alumnos repitentes, en ambos casos tanto el área urbana como rural, son los varones quienes superan a las mujeres en la inscripción de estudiantes repitentes. En el primero de los casos, los hombres representaron 12,019 inscripciones

32 Cuadro No. 6.00.17, República de Guatemala, Ciclo Básico, Alumnos inscritos al 30 de septiembre, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016. Ídem.

33 Cuadro No. 6.00.25, República de Guatemala, Ciclo Básico, Alumnos promovidos, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016. Ídem.

de alumnos repitentes, frente a 6,711 que constituyeron las mujeres. En el segundo caso, la cifra de varones fue de 3,481 frente a 1,761 que presentaron las mujeres.³⁴

Haciendo referencia a la Memoria de Labores 2017-2018 del Mineduc, la única información descrita con relación al Nivel Básico, está relacionada con la matrícula de inscripción para el año 2017, la cual refiere un total de 313,189 alumnos.³⁵ En ese sentido, si se compara con la cobertura en 2016 de 762,335 estudiantes, se estaría hablando de una reducción del 41.08% en la cobertura escolar de este nivel educativo entre un año y otro. Esta situación desvela un retroceso en cuanto a lograr que el mayor número de jóvenes tenga acceso a la educación y a un número mayor de grados de escolaridad, y que en su conjunto les permita el aprendizaje de contenidos educativos y el desarrollo de capacidades y habilidades formativas para su vida personal y laboral.

Las cifras anteriores denotan algunos de los desafíos que presentan las políticas educativas a nivel nacional, específicamente en el nivel de educación del Ciclo Básico, tomando en cuenta que por muchos años ha sido una de las coberturas educativas más bajas que se presentan a nivel nacional. Llama la atención que, durante 2016, 3 de cada 10 alumnos que, si lograron inscribirse, no concluyeron el año lectivo con resultados satisfactorios. Por otra parte, el número de alumnos inscritos repitentes, permite tener un panorama de la situación en cuanto al bajo número de alumnos con resultados no satisfactorios que regresa nuevamente a las aulas de clase, lo cual repercute en el tipo de empleo y en las oportunidades laborales que se puedan presentar en su vida futura.

Por otra parte, se planteó como parte de las acciones estratégicas de este Gobierno, la implementación de nuevas modalidades educativas con relación al Currículo Nacional Base del Ciclo

34 Cuadro No. 6.00.09, República de Guatemala, Ciclo Básico, Alumnos inscritos repitentes, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016. Ídem.

35 Ministerio de Educación de Guatemala, 2 Segundo Año de Gobierno, Ídem, pág. 22.

Básico. En ese sentido a partir del año 2018, se modificó y reagrupó en una sola materia, las clases de música, artes plásticas, teatro y danza en el curso denominado Educación y Expresión Artística, las cuales son de aplicación obligatoria en este año para los alumnos que cursan primero básico.

En el año 2019 el curso de Educación y Expresión Artística, se implementará para los que cursan segundo básico, y en el 2020 para los estudiantes que ingresan a tercero básico. Esta situación provocó por un lado que los profesores de educación musical que ejercen tanto en el Sector Público como en el Sector Privado, le fueran rescindidos sus contratos de trabajo. Por otra parte, la falta de contratación de nuevos maestros vinculados con las nuevas modalidades educativas, obliga a que un mismo maestro sea el que desarrolle todas las áreas formativas en el aula, la mayoría de veces, sin una formación adecuada en la materia.

Asimismo, la carencia de recurso humano es notoria también para la atención de niños con capacidades especiales, se estima que parte de los retos a los que se enfrentan los alumnos, es que las/los maestros contratados son reubicados cada año, además, los materiales didácticos que envía el Ministerio de Educación no incluye a todos los docentes, por ejemplo, en una escuela con 6 docentes contratados solamente a cuatro de ellos es enviado dicho material.³⁶

El tema de la supervisión educativa es otro de los retos de las actuales autoridades educativas a nivel gubernamental, se reconocen las dificultades que se tienen para monitorear y garantizar el cumplimiento de los 180 días de clase por parte de los 152 mil maestros que forman parte de la plantilla de docentes del Ministerio de Educación.³⁷ Se señala que la observancia y acatamiento de los días de clase establecido, dependen prácticamente de la responsabilidad de cada docente, en tanto

36 Niños especiales enfrentan falta de atención educativa, Diario Prensa Libre de Guatemala, publicación electrónica, Guatemala, 10 de mayo de 2017.

37 Hay 1.6 millones de niños sin cobertura educativa, Diario Prensa Libre de Guatemala, publicación electrónica, Guatemala 15 de octubre de 2016.

que solamente existen cien supervisores para monitorear el trabajo de todos los docentes a nivel nacional.

Sin duda, las políticas educativas en el país siguen presentando retos y desafíos, la cobertura educativa es uno de ellos, principalmente en lo que se refiere a los Niveles del Ciclo Básico y Diversificado en donde el primero alcanza a 47 de cada cien, y en el segundo caso a 24 de cada cien alumnos en edad para cursar dichos niveles educativos.³⁸ En ese sentido, mientras mayor sea el grado de avance educativo de un alumno, menor oportunidad de cobertura educativa se le proporciona en el caso de la educación pública. Analistas educativos señalan que “Si el problema de cobertura a la población no se atiende, para el 2030 vamos a llegar a más de tres millones 400 mil jóvenes fuera”³⁹ del sistema educativo.

Sumado a lo anterior, en el tema de reducción del analfabetismo en el país puede señalarse que no se tienen mayores avances en la gestión gubernamental actual. Desde la administración de Otto Pérez, se ha venido debilitando la institucionalidad del proceso de alfabetización, y durante la administración de Jimmy Morales se evidencia aún más, tanto a nivel presupuestario que no permite hacer efectivo el salario completo de los trabajadores del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), como a nivel de acciones que prioricen la atención de más de un millón doscientas mil personas que no saben leer ni escribir a nivel nacional.⁴⁰ En febrero 2017, se lanzó la estrategia “Guatemala por la Alfabetización”, la cual no pasó de ser un evento protocolario sin mayor sustento técnico, apoyo político y/o financiero.

Al mes de noviembre de 2018, la tasa de analfabetismo (12.31%) se mantenía en los mismos niveles de lo que se observaba en diciembre de 2016, so pretexto de esperar los resultados del Censo Nacional de Población. No obstante, cada año se suman a

38 Ídem.

39 Ídem.

40 Análisis Situacional y Expectativas para el Proceso de Alfabetización en Guatemala, Entidad Ejecutora, Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, Gobierno de Guatemala, Guatemala diciembre 2016, pág. 9.

las estadísticas, entre 60 a 64 mil⁴¹ guatemaltecos de 15 años o más que no saben leer ni escribir y que por razones de edad son expulsados del sistema de educación formal, además de los que por la falta de oportunidades de espacios letrados y el desuso de la lectoescritura, pasan a representar la categoría de analfabetas funcionales.

En ese sentido, la falta de prioridad para abordar el tema del analfabetismo en el marco de la agenda política gubernamental es notoria, así como la falta de compromiso social para garantizar acciones de políticas educativas que se ajusten a las necesidades económicas, sociales y culturales que enfrentan los guatemaltecos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a. Se entiende que la educación es un derecho humano y como tal, no debe ni puede ser negociado para que deje de ser una prioridad durante los períodos de gestión gubernamental.

En ese sentido, en la medida que exista una mayor participación en la toma de decisiones que implican la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados de las políticas públicas, por parte de los actores clave en el proceso educativo, se podrán provocar actuaciones distintas con resultados distintos que garanticen una mayor efectividad y garantía para el disfrute de ese derecho en términos de calidad, equidad y pertinencia.

b. Las políticas educativas al no concebirse como políticas de Estado, sufren el riesgo de que cada cuatro años con el cambio de gobierno, cambie también la visión y prospección para su abordaje y ejecución, con graves repercusiones para la continuidad de programas que en la práctica han dado resultados positivos para la población educativa.

Se requiere de una mayor participación ciudadana para realizar procesos de monitoreo y auditoría social, de tal manera que se obligue a los mandatarios a asumir de forma responsable

41 Ídem, pág. 18.

tanto a nivel operativo como presupuestario, los lineamientos de política educativa de cumplimiento obligatorio a nivel de acuerdos nacionales e internacionales, que garantizan un marco de acción de mediano y largo plazo, y la continuación de acciones y esfuerzos que garanticen con el paso del tiempo y la constancia, los resultados esperados.

c. Hablar del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental, es poner la mirada en el alumno como centro de todos los esfuerzos educativos, entre los cuales, el tiempo efectivo del aprendizaje y la adecuación de metodologías que respondan a los nuevos desafíos que presentan las sociedades en el siglo XXI se consideran un elemento indispensable.

La concientización y puesta en común de funcionarios de gobierno, maestros y movimientos sindicales en temas fundamentales como por ejemplo de reafirmar en el alumno su razón de ser en el proceso educativo, y priorizar el interés colectivo de la población estudiantil, ante cualquier interés individual, aumentará la credibilidad y legitimidad en los procesos que se emprenden y de alguna manera garantizaría la calidad, equidad y pertinencia educativa que no existe en la actualidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Alonso Jiménez, Caryl (2010). Construir políticas públicas realizables con el consenso ciudadano: ¿paradigmas o enigmas? ¿complicidad o auto engaño? ¿quién lo decide? Cursos de políticas públicas en el doctorado y maestría en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Guatemala, 2013 a 2017.

Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, Análisis Situacional y Expectativas para el Proceso de Alfabetización en Guatemala, Entidad Ejecutora, Gobierno de Guatemala, Guatemala, diciembre de 2016.

Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, Departamento de Comunicación. Gobierno de Guatemala, Guatemala, junio de 2017.

Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, Información MONALFA, Departamento de Comunicación. Guatemala, junio 2017.

Consejo Nacional de Educación de Guatemala, Políticas Educativas Guatemala 2010. Recuperado de: www.mineduc.gov.gt/estadistica/2013/data/Politica/Políticas_Educativas_CNE.pdf

Corte de Constitucionalidad, Constitución Política de la República de Guatemala (1985) (y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad). Guatemala, 2002.

Diario Prensa Libre de Guatemala, Hay 1.6 millones de niños sin cobertura educativa, publicación electrónica, Guatemala 15 de octubre de 2016. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/hay-16-millones-de-nios-sin-cobertura-educativa>

Diario Prensa Libre de Guatemala. Jimmy Morales: Hemos hecho lo que hemos podido. Publicación electrónica, Guatemala, 14 de enero de 2017. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/morales-expone-acciones-de-primer-ao>

Diario Prensa Libre de Guatemala. Niños especiales enfrentan falta de atención educativa. Publicación electrónica, Guatemala 10 de mayo de 2017. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala/nios-especiales-se-enfrenta-a-la-falta-de-atencion-educativa>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Recuperado de: [https://www.unicef.org/panama/spanish/convencion\(3\).pdf](https://www.unicef.org/panama/spanish/convencion(3).pdf)

Ghioldi, Américo (1972). Política Educacional en el cuadro de las Ciencias de la Educación. Buenos Aires, Argentina. Edit. Losada.

Gobierno de la República de Guatemala. Política General de Gobierno 2016-2020. Recuperado de: <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2016/PGG2016-2020.pdf>

González Orellana, Carlos (2006). Historia de la Educación en Guatemala, Sexta Edición, Editorial Universitaria Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

Imen, Pablo. Entrevista a Pablo Imen en Redacción Popular. Ideas para la Unidad Latinoamericana, Argentina. Recuperado de: <http://redaccionpopular.com/content/entrevista-pablo-imen>

Méndez, Ana (de). Directora Ejecutiva del Programa Mi Familia Progresá, del Consejo de Cohesión Social. Transferencias condicionadas en Guatemala: Mi Familia Progresá. Recuperado de: http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/sem_inter/11.pdf

Ministerio de Educación de Guatemala, Anuario Estadístico 2016 de la educación en Guatemala, C.A. Cuadro No. 2.00.04, República de Guatemala, Preprimaria Bilingüe, Alumnos inscritos al 30 de septiembre, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016. Recuperado de: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2016/data/Resultado.htm?Nivel=42&Depto=00&Pob=0&Inf=3&Sector=0&Desgloce=0&Submit=Mostrar+cuadro>

Ministerio de Educación de Guatemala, Anuario Estadístico 2016 de la educación en Guatemala, C.A. Cuadro No. 2.00.07, República de Guatemala, Preprimaria Bilingüe, Establecimientos que funcionaron, todos los sectores, todas las áreas, según departamento, Año 2016. Recuperado de: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2016/data/Resultado.htm?Nivel=41&Depto=00&Pob=0&Inf=6&Sector=0&Desgloce=0&Submit=Mostrar+cuadro>

Ministerio de Educación de Guatemala, Anuario Estadístico 2016 de la educación en Guatemala, C.A. Cuadro No. 6.00.25, República de Guatemala, Ciclo Básico, Alumnos promovidos, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016.

Recuperado de: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2016/data/Resultado.htm?Nivel=45&Depto=00&Pob=0&Inf=2&Sector=0&Desgloce=0&Submit=Mostrar+cuadro>

Ministerio de Educación de Guatemala, Anuario Estadístico 2016 de la educación en Guatemala, C.A. Cuadro No. 6.00.17, República de Guatemala, Ciclo Básico, Alumnos inscritos al 30 de septiembre, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016. Recuperado de: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2016/data/Resultado.htm?Nivel=45&Depto=00&Pob=0&Inf=3&Sector=0&Desgloce=0&Submit=Mostrar+cuadro>

Ministerio de Educación de Guatemala, Anuario Estadístico 2016 de la educación en Guatemala, C.A. Cuadro No. 6.00.25, República de Guatemala, Ciclo Básico, Alumnos promovidos, todos los sectores, todas las áreas, por área y sexo según departamento, Año 2016. Recuperado de: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2016/data/Resultado.htm?Nivel=45&Depto=00&Pob=0&Inf=4&Sector=0&Desgloce=0&Submit=Mostrar+cuadro>

Ministerio de Educación de Guatemala. Plan de Educación en el Marco de la Matriz Social de Política Social 2000-2004 Guatemala. Recuperado de: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/hrdr/init/g>

Ministerio de Educación de Guatemala. Plan Estratégico de Educación 2012-2016. ¡Todo por la niñez y la juventud!, Marco Conceptual. Recuperado de: http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2012/data/Politica/PRESENTACION_PE_2012_2016.pdf

Ministerio de Educación de Guatemala, Plan de Educación Guatemala, 2004-2007, Gobierno de Guatemala. Recuperado de: <http://www.mineduc.com.gt>

Ministerio de Educación de Guatemala. 2 Segundo Año de Gobierno Memoria de Labores 2017-2018, 1ra. Edición, Guatemala, enero

2018. Recuperado de: http://www.mineduc.gob.gt/PORTAL/documents/memoriaLabores/Memoria_de_Labores_2017.pdf

Ministerio de Educación de Guatemala y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Manual Salvemos El Primer Grado, Proyecto acceso a la educación bilingüe intercultural PAEBI/WORLD LEARNING, UNIDAD TÉCNICA. Convenio de Cooperación No. 520-A-00-99-00042-00 entre USAID/Guatemala y WORLD LEARNING, INC. Recuperado de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnade083.pdf

N. Tagliabue. Política Educativa. Unidad 1 Concepto de Política Educativa. Recuperado de: <https://educacionparatodalavida.files.wordpress.com/.../compendio->

Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización de Estados Iberoamericanos OEI, Para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Guatemala Políticas Educativas 2008-2012, Presidente Álvaro Colom. Recuperado de: <http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article2013>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2006). International Bureau of Education (IBE), Información de base sobre el país Guatemala, versión revisada, mayo 2006. Recuperado de: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Countries/WDE/2006/LATIN_AMERICA_and_the_CARIBBEAN/Guatemala/Guatemala.htm

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). Convenio número 169, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

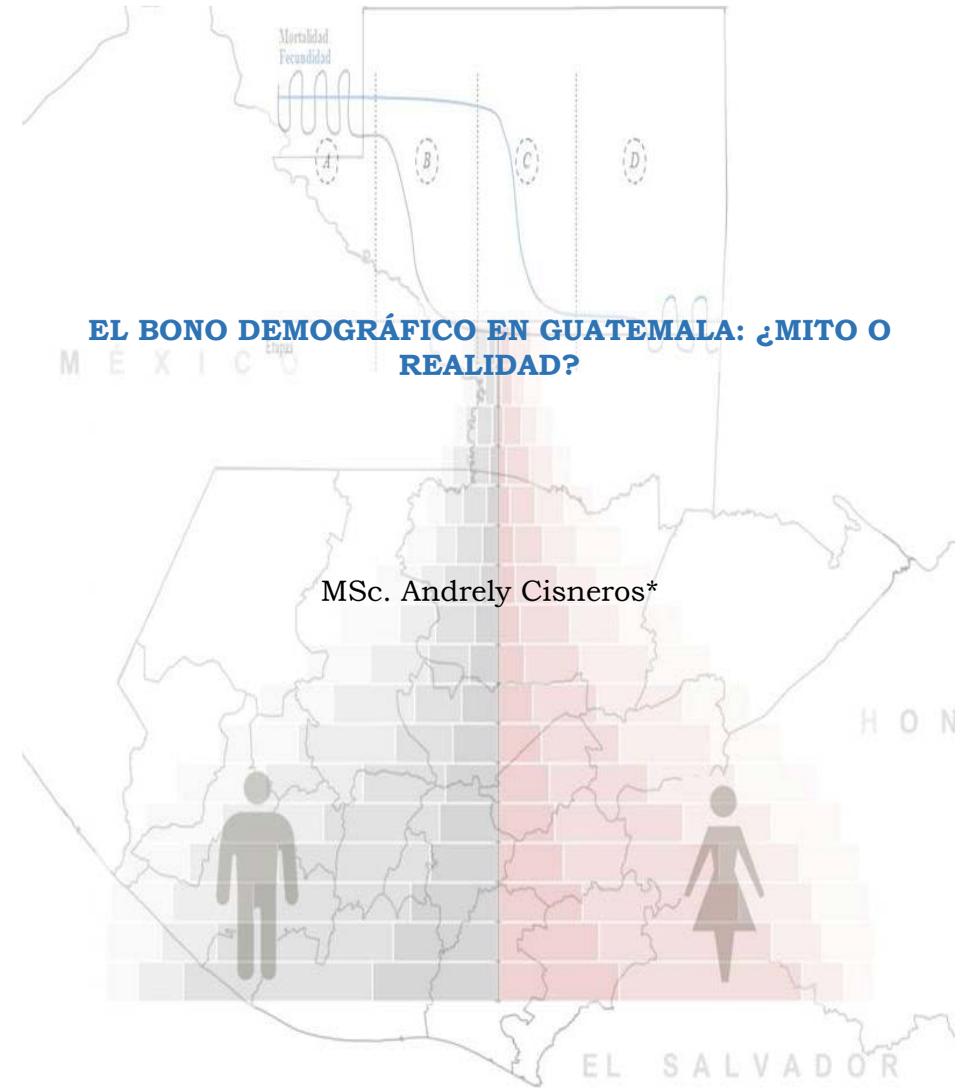
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Informe Desarrollo Humano 1990. Primera edición en español: mayo de 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá – Colombia 1990.

Programa Nacional de Autogestión Educativa PRONADE. Programa Nacional para las Naciones Unidas (PNUD) y Banco Mundial -IAF. Alianzas entre el Sector Público, Privado y Sociedad Civil para la Mitigación de la Pobreza. Estudio de caso de experiencias exitosas. Recuperado de: File://Q:/Z-CARPETAS PROFESIONALES/PATRICIO/casos BM/Originales Casos Bco... 07/12/2010

Salazar Vargas, Carlos. Políticas Públicas y “Think Tanks”. Konrad-Adenauer-Stiftung. Oficina Guatemala y Honduras. Recuperado de: <http://www.kas.de/guatemala/es/publications/21307/>

Secretaría de la Paz Presidencia de la República de Guatemala (1996). Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en Guatemala, firmados el 29 de diciembre de 1996. Recuperado de: <http://www.sepaz.gob.gt/images/Descargas/Acuerdos-de-Paz.pdf>

Tamayo Sáenz, Manuel (1997). El análisis de las políticas públicas, Capítulo 11. La Nueva Administración Pública. Rafael Balón y Ernesto Carrillo (comps.) Alianza Editorial, Madrid.



* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Contenido

Introducción.....	59
I. ¿Qué es el bono demográfico?	61
1.1. Teoría de la Transición Demográfica (TTD).....	61
1.2. Características del bono demográfico.....	65
1.3. El bono demográfico como problema.....	66
II. Características demográficas y económicas de la población guatemalteca.....	67
2.1. Características demográficas.....	67
2.2. Características económicas.....	75
2.3. Características específicas del bono demográfico en Guatemala.....	78
2.4. La realidad del bono demográfico.....	89
III. Efectos del bono demográfico en la economía y medio ambiente.....	93
3.1. Efectos socioeconómicos.....	95
3.2. Efectos ambientales.....	96
Conclusión.....	97
Bibliografía.....	98

Gráficas

Gráfica 1. Transición demográfica en Guatemala.....	64
Gráfica 2. Crecimiento de la población total en Centroamérica..	68
Gráfica 3. Estructura por edad y sexo de Centroamérica 2018..	70
Gráfica 4. Cambios en la estructura poblacional de Guatemala 1950-2100.....	71
Gráfica 5. Estructura por edad y sexo 2006 y 2014 por departamento.....	73
Gráfica 6. Población económicamente activa y ocupada.....	76
Gráfica 7. Población ocupada por sector de la economía 2002-2017.....	77
Gráfica 8. Nivel de desempleo y subempleo en Guatemala 2002-2017.....	77

Gráfica 9. Estructura poblacional de Guatemala, según período del bono demográfico 2020, 2043 y 2066.....	79
Gráfica 10. Relación de dependencia en Centroamérica.....	81
Gráfica 11. Bono demográfico en Centroamérica.....	82
Gráfica 12. Bono demográfico en Guatemala.....	83
Gráfica 13. Comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) y población potencialmente activa (15-64) en Guatemala.....	84
Gráfica 14. Relación de dependencia y PIB per cápita, Guatemala 1960-2050.....	85
Gráfica 15. Gastos en salud, educación y alimentación.....	91
Gráfica 16. Gastos en salud, educación y alimentación.....	92

Mapas

Mapa 1. Población total de Centroamérica.....	69
Mapa 2. Relación de dependencia e ingreso medio familiar.....	87
Mapa 3. Relación de dependencia de 0-14 años, e ingreso medio familiar.....	88
Mapa 4. Relación de dependencia de edad avanzada, e ingreso medio familiar.....	89

Introducción

En los últimos años la población mundial ha crecido de forma acelerada, mostrando mayor proporción de personas en el segmento más joven y/o productivo. Una dinámica poblacional que según la Teoría de la Transición Demográfica (TTD), existe una etapa donde la fecundidad desciende de forma sostenida y la población infantil y juvenil se reduce sustancialmente en términos relativos, mientras que el peso relativo de la población en edades mayores sobre el total poblacional aún no es muy grande, por lo tanto, la principal proporción de personas se concentra en las edades activas (15 a 64 años), lo que provoca una transición de la población.

Dicha transición o cambio en la estructura poblacional, da como resultado el llamado “Bono Demográfico”, mismo que consiste en el crecimiento potencial de recursos económicos, debido al aumento del segmento joven de la población, donde la mayoría se encuentra en edad de trabajar. En consecuencia, las relaciones de dependencia económica de la sociedad en general disminuyen, sobre todo la dependencia que pueden tener las personas de edad avanzada y la niñez.

En el caso particular de Guatemala, siendo el país más poblado y con mayor ritmo de crecimiento poblacional de Centroamérica, la población potencialmente activa (15-64 años) representa el 60.8% de la población total. Es decir, el país se encuentra en una etapa de transición demográfica donde existe mayor número de personas en edad de trabajar.

Bajo este contexto y con el objetivo de determinar si el bono demográfico, realmente es una oportunidad para el crecimiento económico del país, el presente documento aborda un análisis sobre dicho fenómeno, mismo que se delimita al caso de Guatemala, enfatizando en la situación actual y, considerando el impacto socioeconómico y ambiental que dicho fenómeno genera al país.

El primer apartado describe en qué consiste el bono demográfico, además de plantear dicho fenómeno como un problema socioeconómico. En el segundo se presentan las características sociodemográficas de la población total; asimismo, se describe las características específicas de la población más joven o en edad de trabajo. Por último, se muestran los efectos que el bono demográfico genera en el país.

EL BONO DEMOGRÁFICO EN GUATEMALA: ¿MITO O REALIDAD?

I. ¿Qué es el bono demográfico?

1.1. Teoría de la Transición Demográfica (TTD)

Previo a definir y caracterizar el bono demográfico, es necesario abordar la Teoría de la Transición Demográfica (TTD), esto, considerando que es la principal teoría en el campo de la demografía, que explica los cambios en la estructura por edad de la población.

Entre los precursores en el estudio de los procesos de transición demográfica se puede destacar a Landry, quien en 1909 denominó *revolución demográfica* al fenómeno del descenso de la fecundidad en la Francia del siglo XIX (Landry, 1982); por otro lado está Thompson (1929), quien originalmente planteó la existencia de tres tipos de países en relación con su crecimiento poblacional, y Notenstein (1945), quien acuñaría el concepto de transición demográfica y sentaría las bases para los estudios del cambio demográfico que se desarrollaron vastamente en la segunda mitad del siglo pasado. Fue entonces cuando, bajo los paradigmas teóricos de la *modernización*, se formuló originalmente la *teoría de la transición demográfica* al relacionarse el cambio en la fecundidad y la mortalidad con el desarrollo económico y social, es decir, con la modernización de las sociedades. (Govea B., 2013)

La TTD explica las variaciones de la población a lo largo del tiempo, basándose en la evolución de las tasas brutas de natalidad y mortalidad, asimismo, establece que las sociedades que experimentan un proceso de modernización evolucionan desde un régimen premoderno de alta natalidad y alta mortalidad, hacia un estado postmoderno, en el cual ambos indicadores demográficos se presentan con valores bajos. Es decir, se trata de un pasaje de

elevados a bajos niveles de natalidad y de mortalidad. (Torrado S., 2003)

De acuerdo a la TTD, existe una etapa en la cual se da un descenso sostenido de la fecundidad, la población infantil y juvenil se reduce sustancialmente en términos relativos, mientras que aún no es muy grande el peso relativo de la población mayor de edad sobre el total poblacional, por lo tanto, la principal proporción de población se concentra en las edades activas (15 a 64 años). Como consecuencia, las relaciones de dependencia económica descienden hasta alcanzar sus niveles más bajos, es por ello que el periodo del bono demográfico se prolonga hasta que la relación de dependencia vuelve a aumentar.

Según la TTD, cuando la transición demográfica (reducción de la fecundidad y mortalidad) se profundiza, el descenso de la fecundidad y el consecuente aumento acelerado de la población en edad de trabajar reducen la tasa de dependencia. Esta situación produce una oportunidad única en la economía de una nación, ya que un gran contingente de personas jóvenes ingresa al sistema económico en calidad de productores, estimulando con su trabajo y sus ingresos laborales el crecimiento económico a través del aumento de la producción, ahorro e inversión; es decir, se produce una oportunidad demográfica que permite aprovechar el capital humano que dispone una sociedad para impulsar su crecimiento económico.

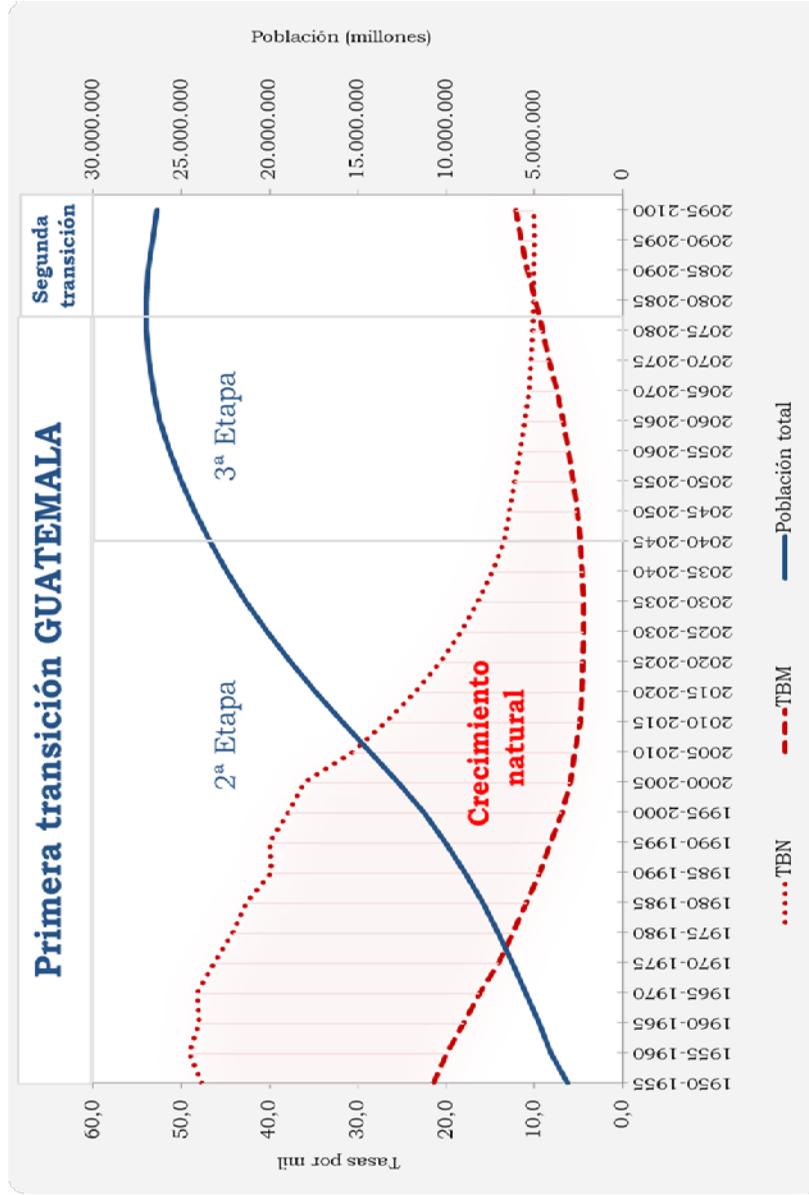
La TTD indica que, a medida que la fertilidad disminuye de forma permanente durante varias décadas, la distribución de la población por edad cambia de una estructura etaria joven a una dominada por jóvenes adultos en edad de trabajar. Esto proporciona una ventana de oportunidad para un mayor crecimiento económico y una reducción de la pobreza. Es decir, a medida que el tamaño relativo de la fuerza laboral aumenta, la producción del país se expande porque simplemente hay más personas trabajadoras y productivas.

De acuerdo a Torrado (2007), existen cuatro etapas en el proceso de transición demográfica:

Etapas de la transición demográfica	Sucesos
Pretransicional	El crecimiento es negativo debido a las grandes pestes, hambrunas y guerras del periodo (se da desde antes de la Revolución industrial hasta comienzos del S.XIX).
Transicional	En esta etapa comienza el proceso de industrialización, se desarrolla la medicina y se erradican enfermedades, por lo tanto y, en un primer momento el ritmo de crecimiento es muy acelerado, ya que disminuye la Tasa Bruta de Mortalidad (TBM) y la Tasa Bruta de Natalidad (TBN) permanece constante. En un segundo momento la TBN disminuye rápidamente, se empieza a regular la fecundidad, luego la TBN disminuye pero lentamente y por consiguiente el crecimiento vegetativo también disminuye.
Postransicional	Se da desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. En esta etapa el crecimiento poblacional es bajo y se produce un envejecimiento de la población.
Segunda transición demográfica	Consiste en un evidente descenso de la fecundidad y población bastante envejecida, aumentando así la TBM.

Una vez explicado el proceso de transición demográfica, es preciso resaltar que de acuerdo a la TTD, Guatemala se encuentra en el segundo momento de la segunda etapa de transición, que aproximadamente va desde el año 1980 hasta el 2045, es decir, se trata de una transición moderada. La tercera etapa se dará aproximadamente de 2046 al 2080 con una población bastante envejecida. Por último, es a partir del 2081 que se dará la segunda transición demográfica (Gráfica 1).

Gráfica 1. Transición demográfica en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

1.2. Características del bono demográfico

Las ideas básicas sobre el “bono” demográfico se dan por primera vez, en el trabajo realizado por Coale y Hoover en 1958, sin embargo, es en 1998 que dicho término fue acuñado por el economista y demógrafo David Bloom, un término también llamado “ventana demográfica de oportunidades” para hacer referencia a una de las etapas de la transición demográfica (Pinto Aguirre, 2011).

Según los autores Coale y Hoover, al estudiar los casos de la India y México, encontraron que el crecimiento acelerado de la población, debido a una elevada tasa de fecundidad y una caída de la mortalidad infantil, producían un incremento de la población menor de 15 años, ocasionando un alza en la tasa de dependencia y aumento considerable de los gastos de consumo, especialmente en salud y educación en detrimento de la capacidad de ahorro e inversión que tiene un país. De esta manera, una tasa de dependencia elevada se traduce en presiones financieras para los gobiernos y hogares, reduciendo la capacidad de ahorro tanto a nivel agregado como individual.

El resultado económico de esta particular dinámica poblacional se denomina, según los autores mencionados, “dividendo” o “bono” demográfico. Este concepto encierra la idea de que los cambios en la estructura poblacional crean una oportunidad favorable para aumentar las tasas de crecimiento económico al aumentar la importancia relativa de los grupos en edades potencialmente productivas.

En síntesis, el término “bono demográfico” es un concepto económico, considerado como el crecimiento económico potencial, o como la parte del crecimiento económico de un país que resulta de los cambios que ocurren en la estructura por edad de su población.

1.3. El bono demográfico como problema

Considerando la TTD y la definición de bono demográfico, es necesario abordar la problemática que dicho fenómeno representa para Guatemala, tomando en cuenta las condiciones actuales del país y, considerando que la población sigue creciendo aceleradamente.

Actualmente la población mundial alcanza los 7,000 millones de personas, proyectando 9,000 para el 2050, asimismo, cada año, aumenta en 90 millones de personas, de las cuales, cerca del 90 por ciento se localiza en los países en desarrollo.¹ Sin embargo, en los últimos años, dicho crecimiento demográfico ha mostrado una tasa mayor en los segmentos de la población joven (13 a 30 años), provocando transformaciones en la estructura por edad y, dando como resultado el fenómeno del “bono demográfico”.

Varios organismos internacionales han vendido la idea que el bono demográfico aumenta las posibilidades de generar recursos económicos, considerando que existe mayor proporción de población en edad de trabajar que población dependiente en un país. Ante ello, aparece una ventana de oportunidades para el desarrollo, considerando que se refiere al periodo en que las relaciones de dependencia alcanzan niveles mínimos, por lo cual, se da una situación particularmente favorable para la economía y sociedad, ya que la carga de personas inactivas que debe ser sostenida con los ingresos de cada persona activa es relativamente reducida.

En el caso particular de Guatemala, este es el país más poblado de la región, ya que representa alrededor del 40% de la población centroamericana, con la mayor tasa de crecimiento poblacional, Tasa Global de Fecundidad (TGF) y Tasa Bruta de Natalidad (TBN). Donde además, del total de la población, el 35.7% son menores de 15 años, el 46.3% está en edad productiva y reproductiva (15-44), y el 18.0% son mayores de 44 años. Es decir, se trata de una población eminentemente joven y con

1 Centeno, Julio César. En <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=3379>

perspectivas de crecimiento, ya que por cada 100 personas en edad productiva, existen 57 personas dependientes.²

La situación de Guatemala se torna preocupante, al considerar que más del 50% de la población está en edad productiva, la cual representa una mayor demanda de servicios como salud, alimentación, educación, empleo, entre otros, provocando así, un impacto en la economía del país, ya que ejerce presión sobre el consumo, demanda servicios básicos y por ende impacta en el medio ambiente.

Cabe resaltar que en Guatemala, cada vez existen más personas desempleadas y subempleadas, donde casi el 70% se encuentran en el sector informal. Por lo tanto, el crecimiento demográfico en los segmentos medios de la pirámide poblacional, es decir, el aumento de la población en edad de trabajar, demanda mayor nivel de empleo para insertarse de manera efectiva en la vida productiva de la sociedad. Por lo tanto, y bajo el contexto anterior, se plantea la siguiente interrogante:

¿El bono demográfico realmente es una oportunidad para el desarrollo y crecimiento económico de Guatemala, o es un simple mito del sistema socioeconómico actual?

II. Características demográficas y económicas de la población guatemalteca

2.1. Características demográficas

Densidad y crecimiento poblacional

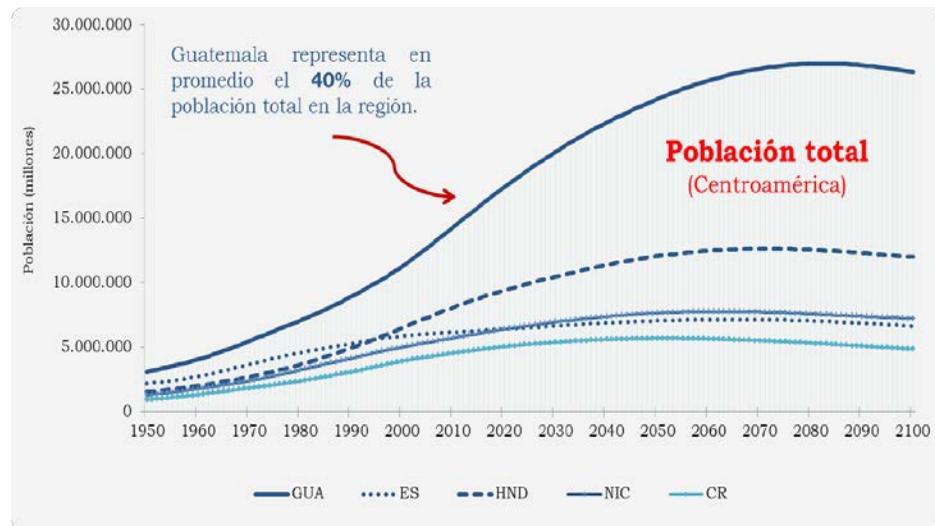
Históricamente Guatemala ha sido el país más poblado de Centroamérica, con una densidad poblacional de 147 habitantes por Km², y con una tasa de crecimiento poblacional de 2.4%.³

2 Por lo general, este tipo de pirámide corresponde normalmente a países en vías de desarrollo debido a las altas tasas de mortalidad y natalidad.

3 Aunque la densidad poblacional en Guatemala aún no se considera elevada, existe un

Además, representa en promedio, el 40% de la población total de la región, (Gráfica 2 y mapa 1).

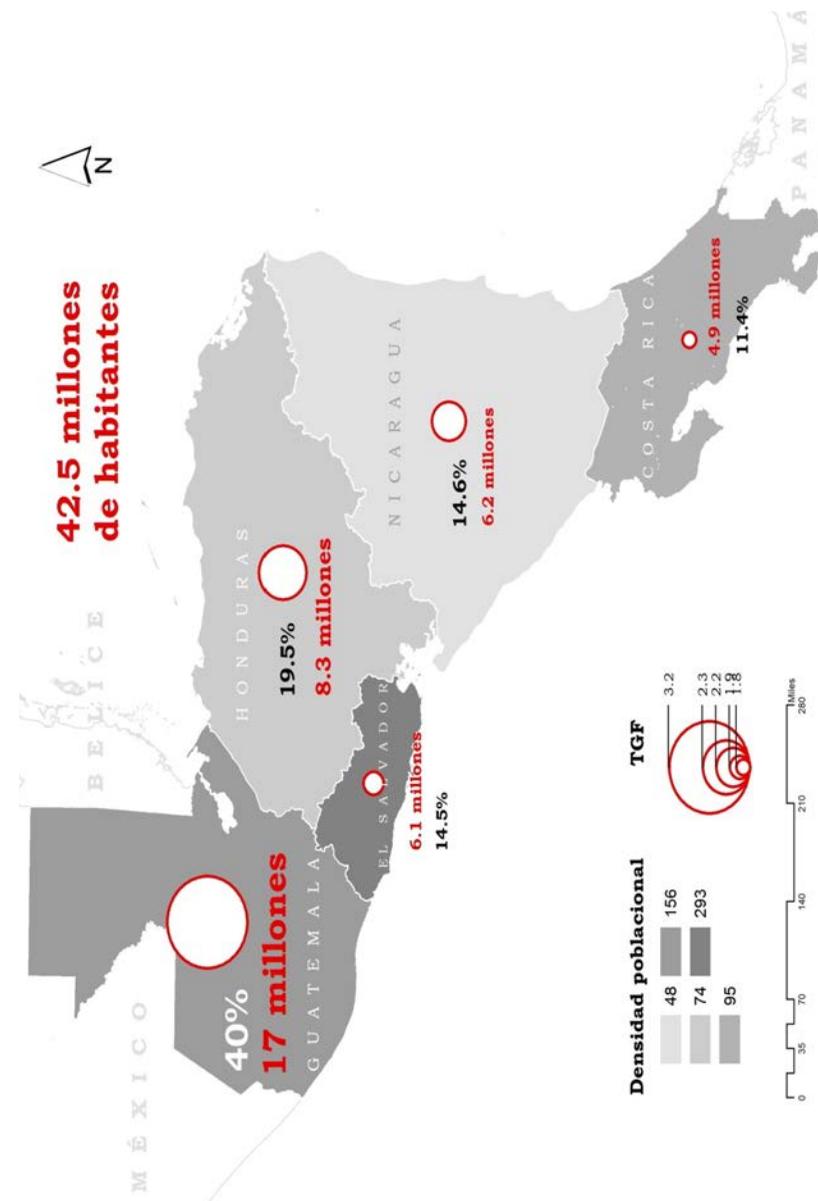
Gráfica 2. Crecimiento de la población total en Centroamérica (Proyecciones 1950-2100)



Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

problema de sobrepoblación en el departamento de Guatemala, siendo este, el lugar más denso del país (1,566 habitantes por Km²) y representando más del 20% de la población total.

Mapa 1. Población total de Centroamérica (cifras proyectadas 2018)

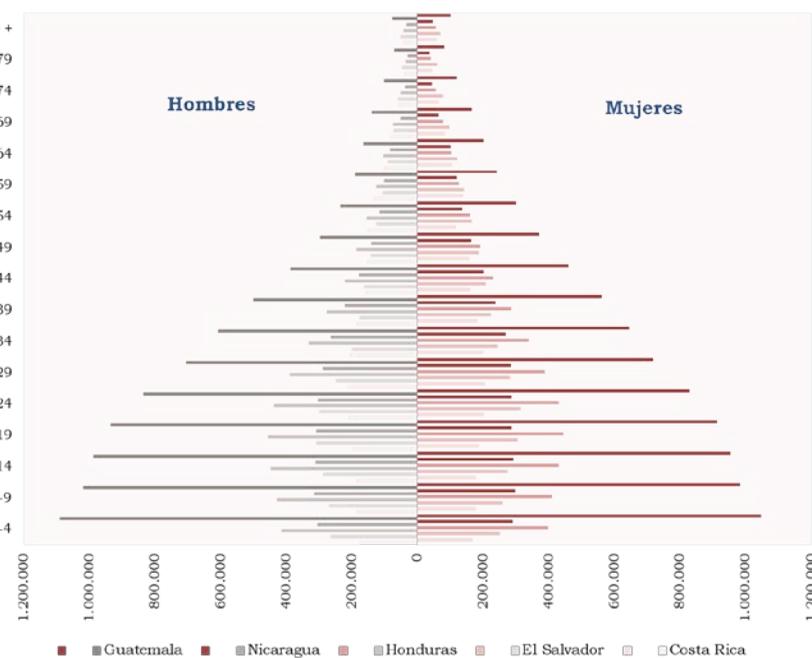


Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

Estructura por edad y sexo

Al observar los grupos quinquenales de edad, y al hacer una relación con la población total, es evidente que Guatemala es el país más poblado de Centroamérica, con una población eminentemente joven, contrario a Costa Rica que es el país más envejecido de la región. Se puede determinar que el 35.7% son menores de 15 años, el 46.3% está en edad productiva y reproductiva (15-44), y el 18.0% son mayores de 44 años (Gráfica 3).

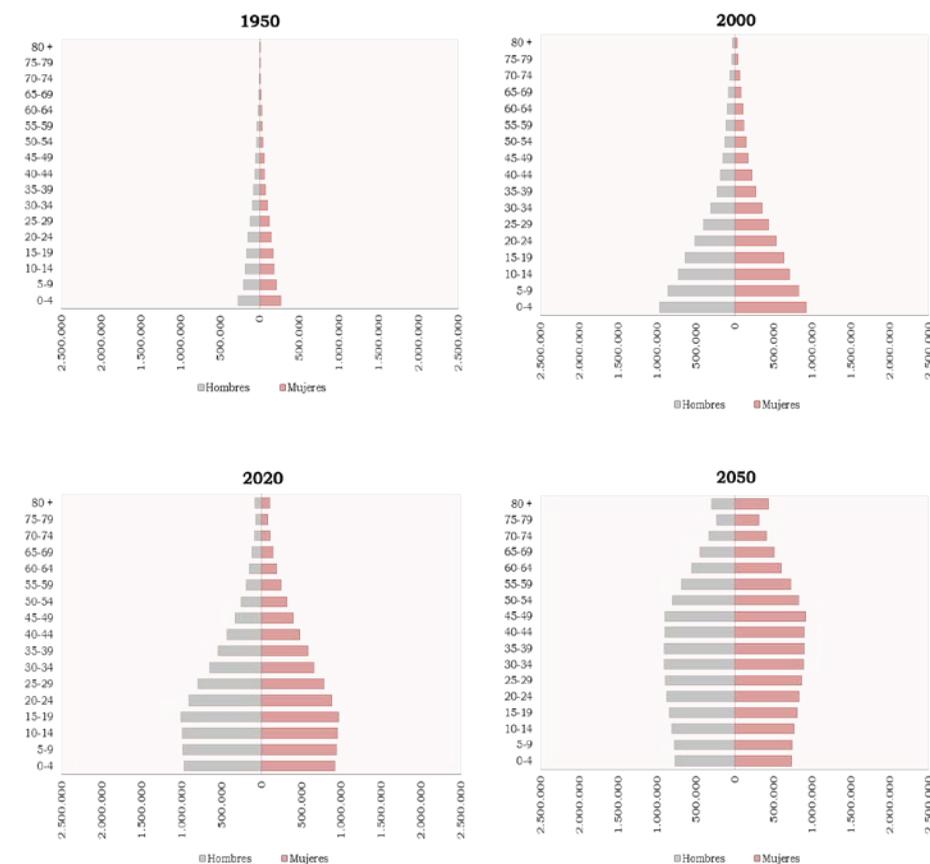
Gráfica 3. Estructura por edad y sexo de Centroamérica 2018
(Valores absolutos)

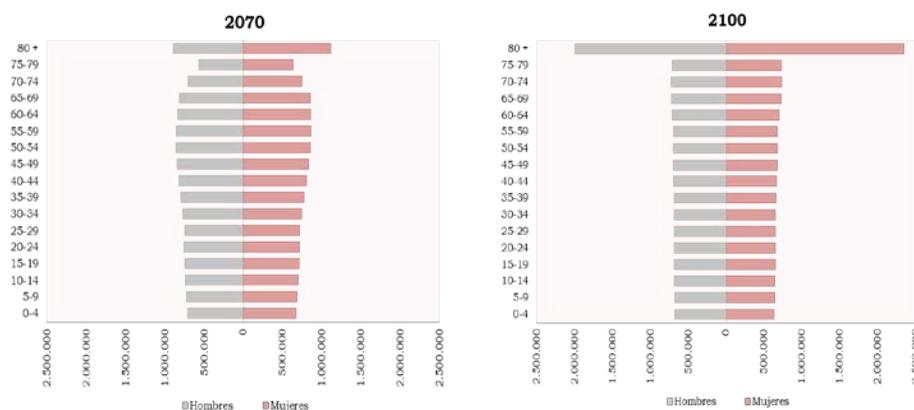


Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

Según las proyecciones de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), la mayor proporción de población joven de Guatemala se situará entre el 2020 y 2050 (Gráfica 4).

Gráfica 4. Cambios en la estructura poblacional de Guatemala 1950-2100



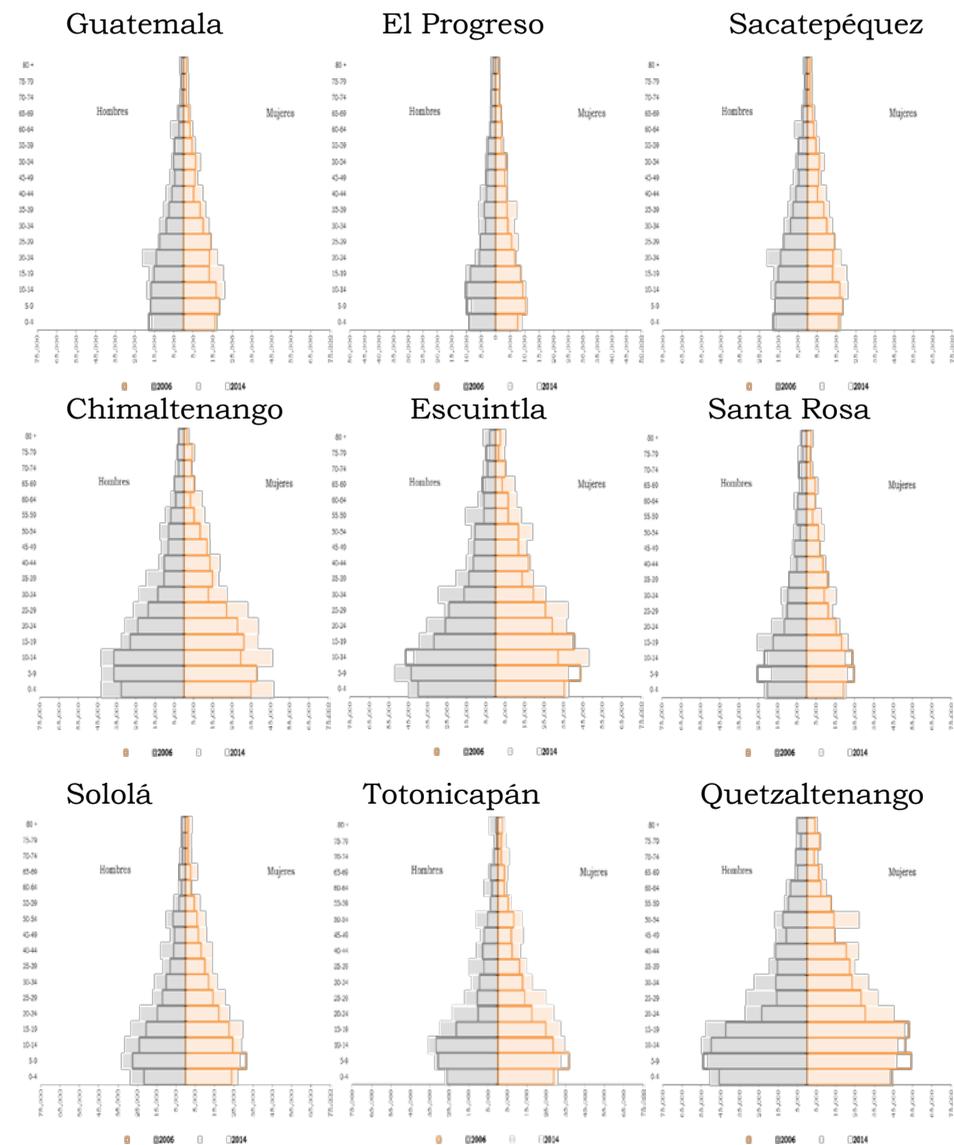


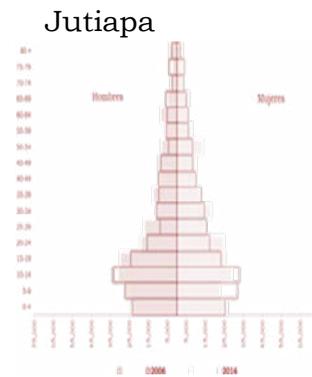
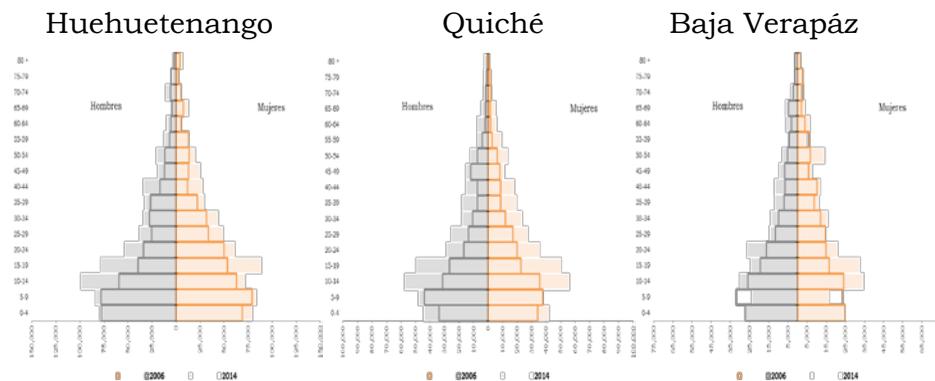
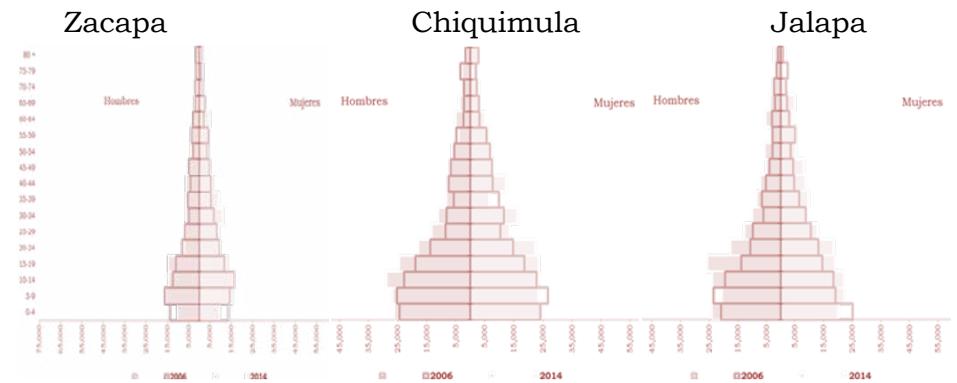
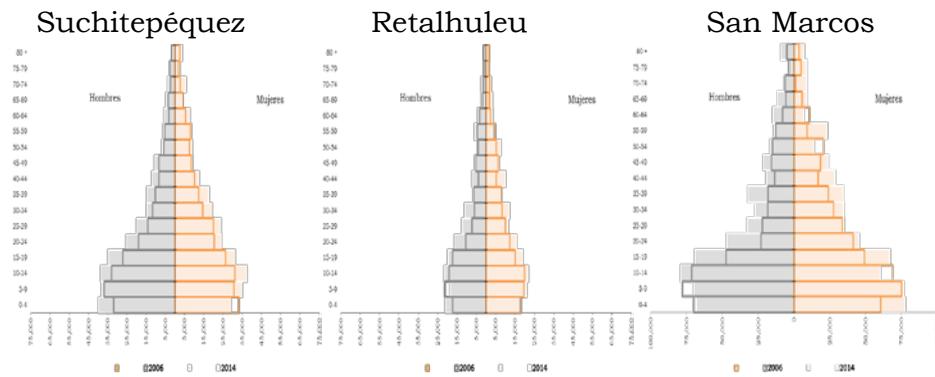
Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

En cuanto a la estructura poblacional del interior del país y, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006 y 2011, los departamentos del occidente, específicamente Quetzaltenango, Huehuetenango, Quiché y San Marcos son los que presentan mayor proporción de población infantil, además de mayor población total (después de Guatemala), tomando en cuenta que además son los departamentos con mayor relación de dependencia general y pueril del país (Gráfica 5).

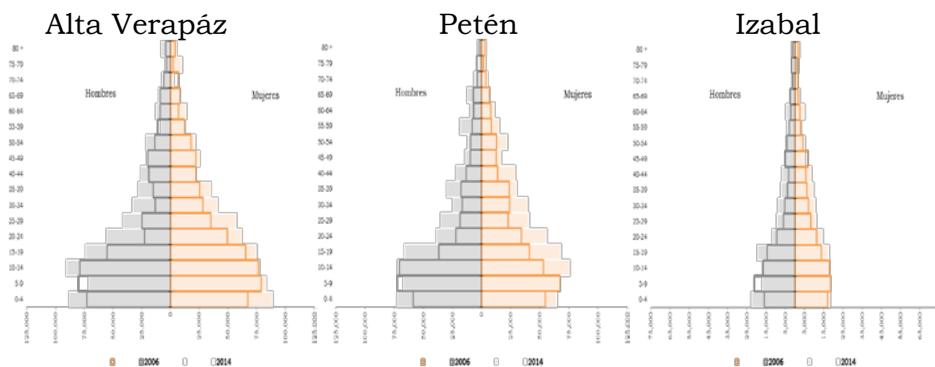
Aunque existen pequeños cambios en los dos primeros grupos quinquenales (0-4, 5-9) para todos los departamentos, ya que la base de la pirámide se empieza a reducir, de igual forma, Guatemala sigue teniendo una base bastante ancha, siendo esta de tipo progresiva, es decir, una población predominantemente joven y con perspectivas de crecimiento, ya que según la relación de dependencia, por cada 100 personas en edad productiva, existen 58 personas dependientes en el 2014, sin embargo, dicha dependencia aumentará para el 2020 y 2050 a 62 y 69 personas respectivamente.

Gráfica 5. Estructura por edad y sexo 2006 y 2014 por departamento





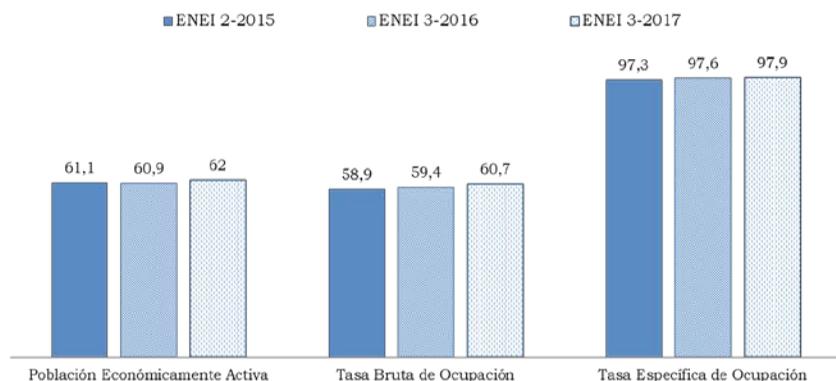
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006, 2014. INE Guatemala.



2.2. Características económicas

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 3-2017, Guatemala sobrepasa los 11 millones de personas en edad de trabajar, es decir el 64.7% del total de la población. Asimismo, 7.1 millones son económicamente activos, con una población ocupada de 7.0 millones, lo cual, equivale a una Tasa Bruta de Ocupación (TBO) del 60.7% y una Tasa Específica de Ocupación del 97.9% (Gráfica 6).

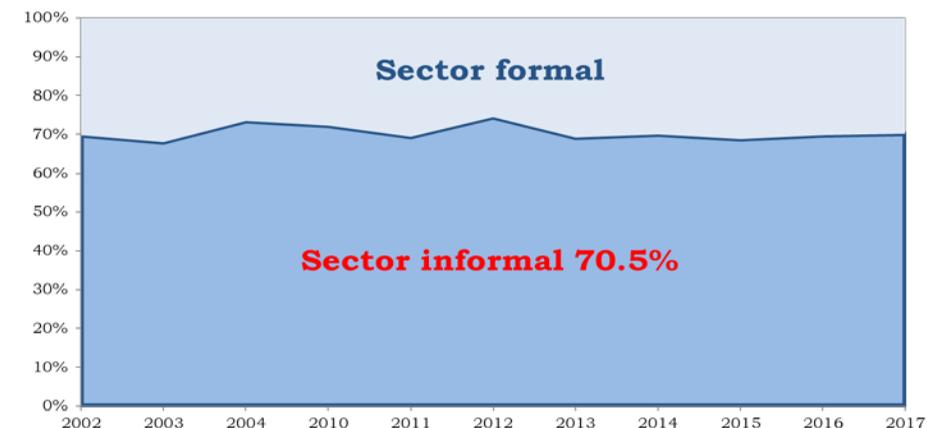
Gráfica 6. Población económicamente activa y ocupada en Guatemala 2015-2017 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENEI 2-2015, 3-2016 y 3-2017. INE Guatemala.

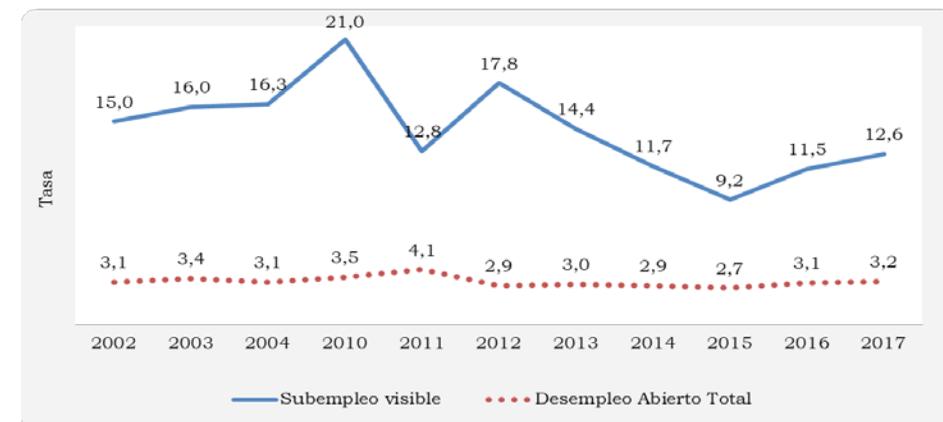
Es importante resaltar que en el 2017, del total de la población ocupada, 70.2% se encuentra en el sector informal de la economía y, en promedio 70.5% durante el período 2002-2017. Esto considerando además que la tasa de desempleo abierto y subempleo visible para el 2017 es de 3.2% y 12.6% respectivamente (Gráficas 7 y 8).

Gráfica 7. Población ocupada por sector de la economía, Guatemala 2002-2017 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE Guatemala. Indicadores socioeconómicos, Mercado laboral.

Gráfica 8. Nivel de desempleo y subempleo en Guatemala 2002-2017 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE Guatemala. Indicadores socioeconómicos, Mercado laboral.

2.3. Características específicas del bono demográfico en Guatemala

Al hablar del bono demográfico, es necesario referirnos a la relación de dependencia poblacional, ya que de esa forma se puede calcular el momento que durará la tan anhelada ventana de oportunidades. En Centroamérica, Costa Rica es el que tiene una relación de dependencia total o general más baja, es decir, mayor proporción de personas potencialmente activas en relación a personas dependientes menores de 15 años y mayores de 64 años.

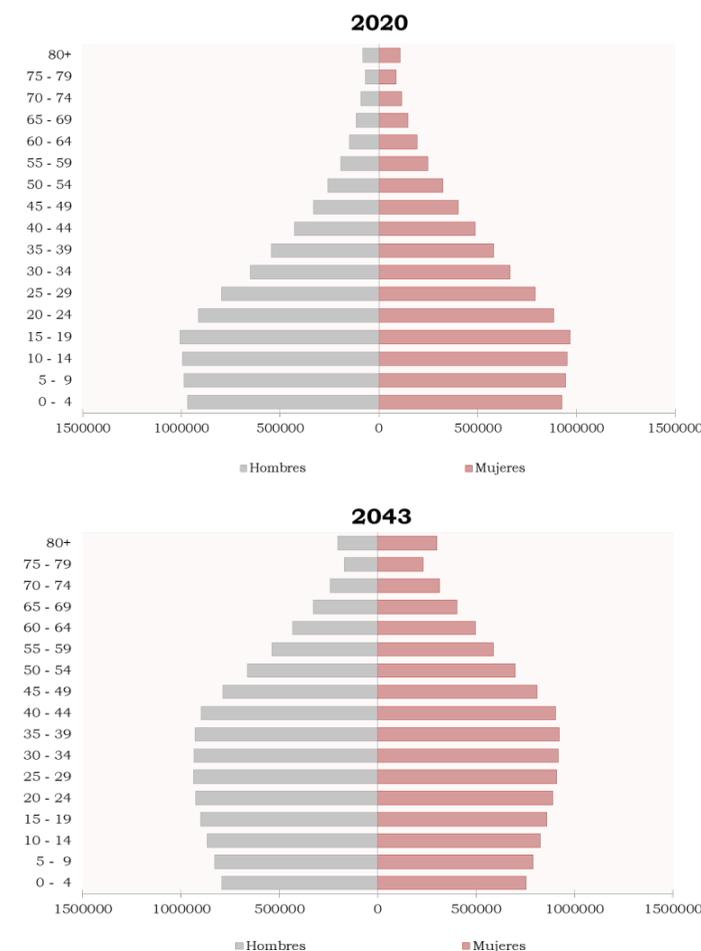
Cabe resaltar que de acuerdo a la TTD, el bono demográfico para Centroamérica se dará entre el 1997 y 2066 aproximadamente, esto considerando que cada país tiene comportamiento diferente en cuanto a su estructura poblacional, por ejemplo Costa Rica comenzó su periodo de bono demográfico en 1997, Nicaragua en el 2009, El Salvador en el 2011, Honduras en el 2013 y, Guatemala entrará en el 2020 (Gráfica 9 y 10).

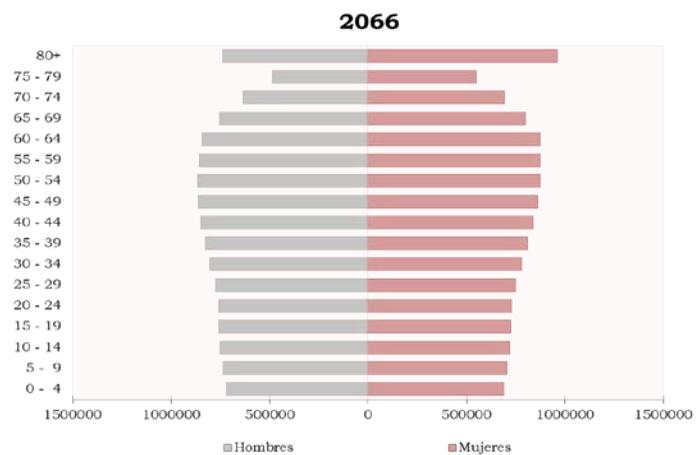
Como se puede observar, Guatemala es el país más atrasado en cuanto al proceso de transición demográfica y Costa Rica el más adelantado de la región (Gráficas 11).

Para Guatemala el bono demográfico durará 46 años, es decir, casi 5 décadas de “oportunidad económica” (según la TTD), esto considerando que la mayor proporción de población potencialmente activa se sitúa en el período 2020-2066, es decir, años de inicio y fin de dicho bono, alcanzando su cúspide en el 2043, ya que la proporción de personas entre 15-64 años es mayor en relación a las personas dependientes económicamente (menores de 14 y de edad avanzada), disminuyendo así la relación de dependencia general (Gráfica 12).

Según el período contemplado en que se dará el bono demográfico, Guatemala tendrá el siguiente cambio en su estructura poblacional:

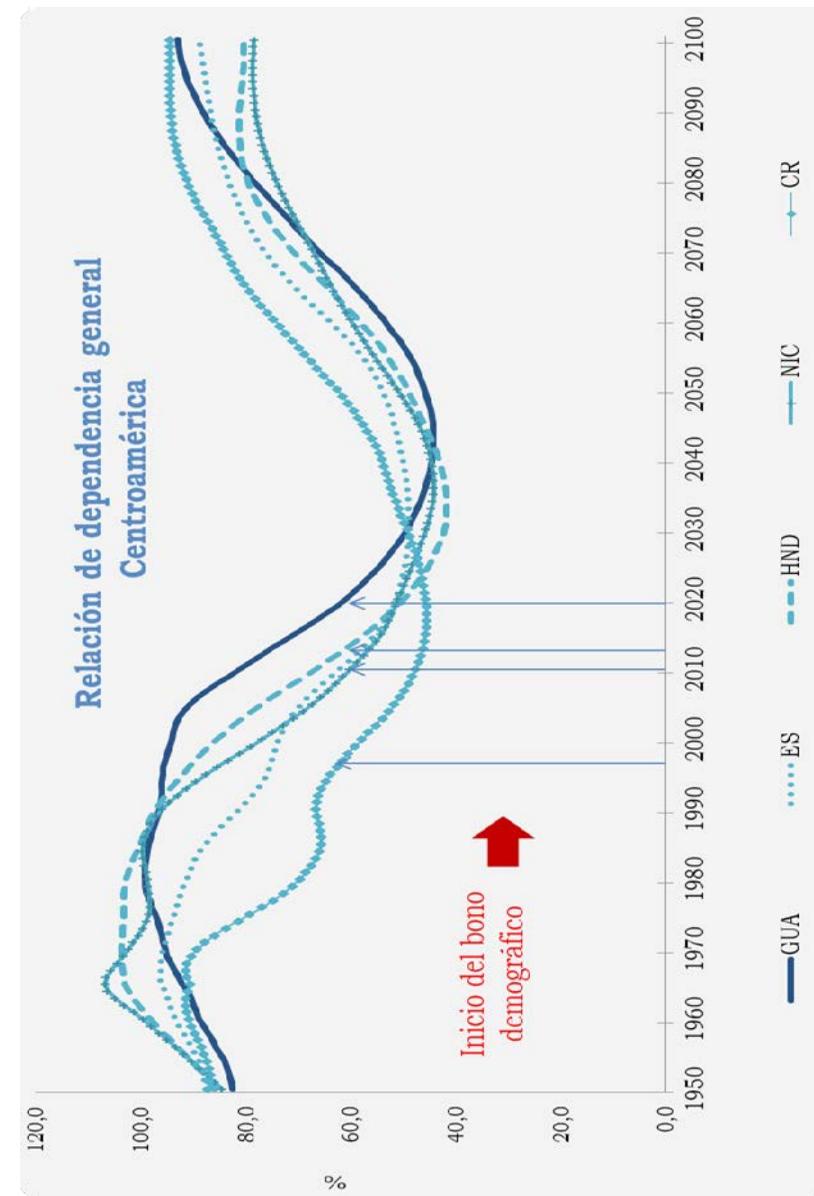
Gráfica 9. Estructura poblacional de Guatemala, según período del bono demográfico 2020, 2043 y 2066





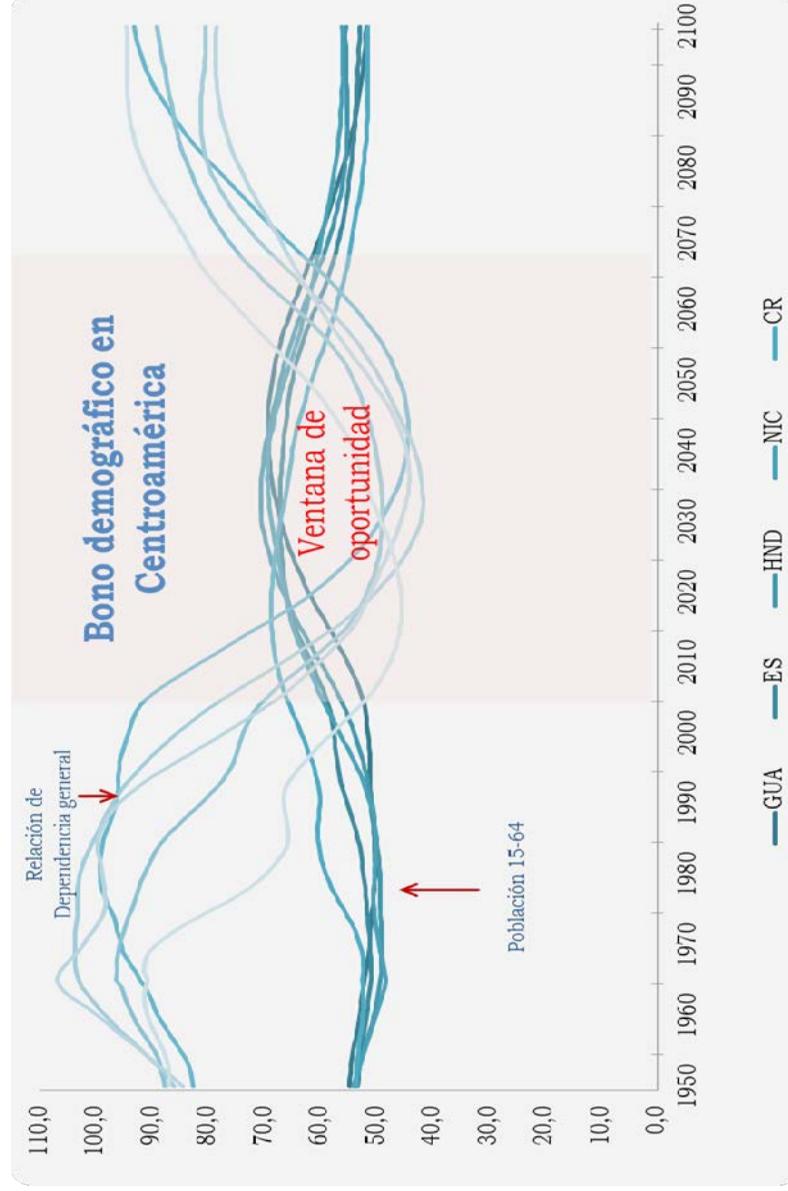
Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

Gráfica 10. Relación de dependencia en Centroamérica
Proyecciones de población 1950-2100, (valores porcentuales)



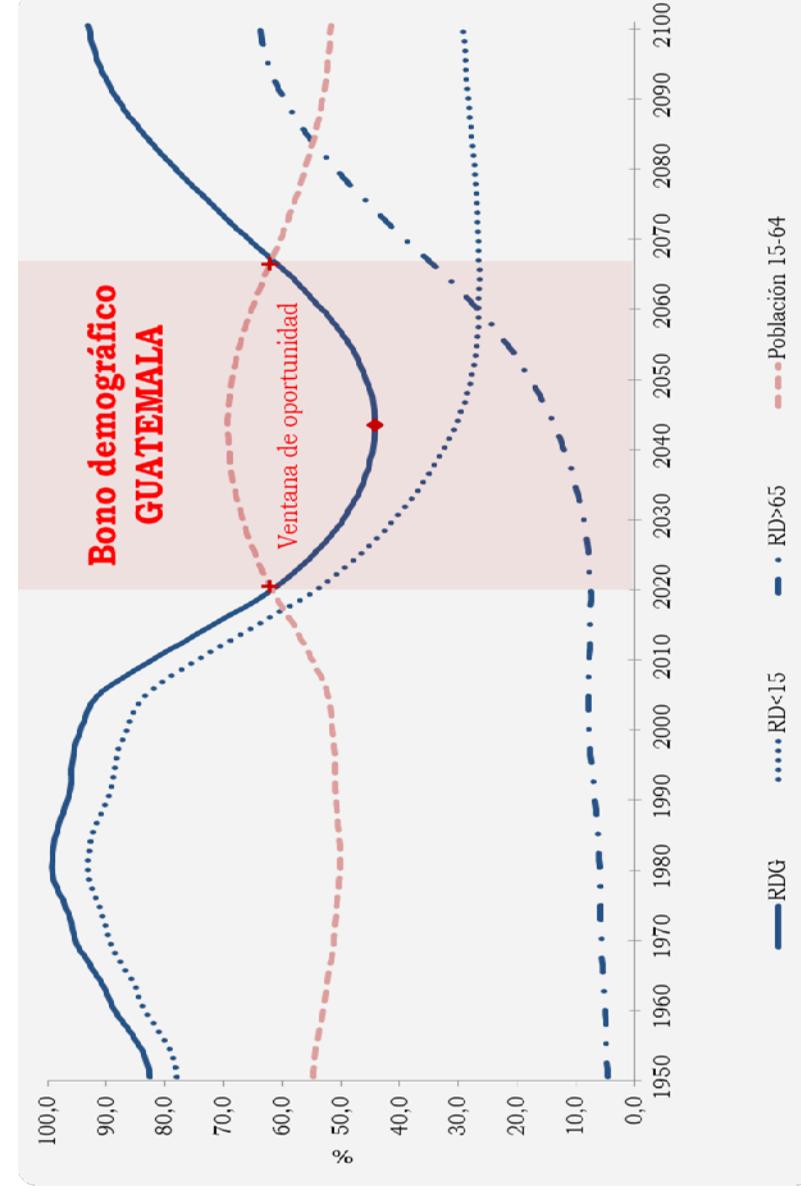
Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

Gráfica 11. Bono demográfico en Centroamérica
Proyecciones de población 1950-2100, (valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

Gráfica 12. Bono demográfico en Guatemala
Proyecciones de población 1950-2100, (valores porcentuales)

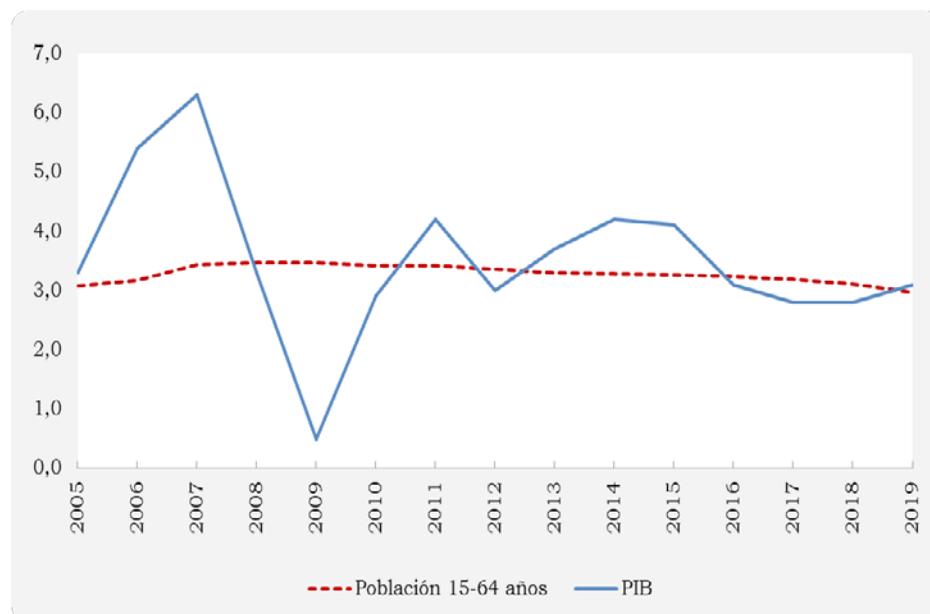


Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

Considerando que el bono demográfico está relacionado con el crecimiento económico, el cual se relaciona directamente con la relación de dependencia, es decir la población económicamente dependiente (0-14 y mayor de 64 años), en relación a la población económicamente activa (15-64 años) es preciso presentar el comportamiento del PIB en relación a la dependencia económica poblacional.

Según su comportamiento, el PIB total crece de forma independiente al comportamiento de la población, eso considerando que el crecimiento de la economía también depende de otros factores y no precisamente por tamaño de la población económicamente activa (Gráfica 13).

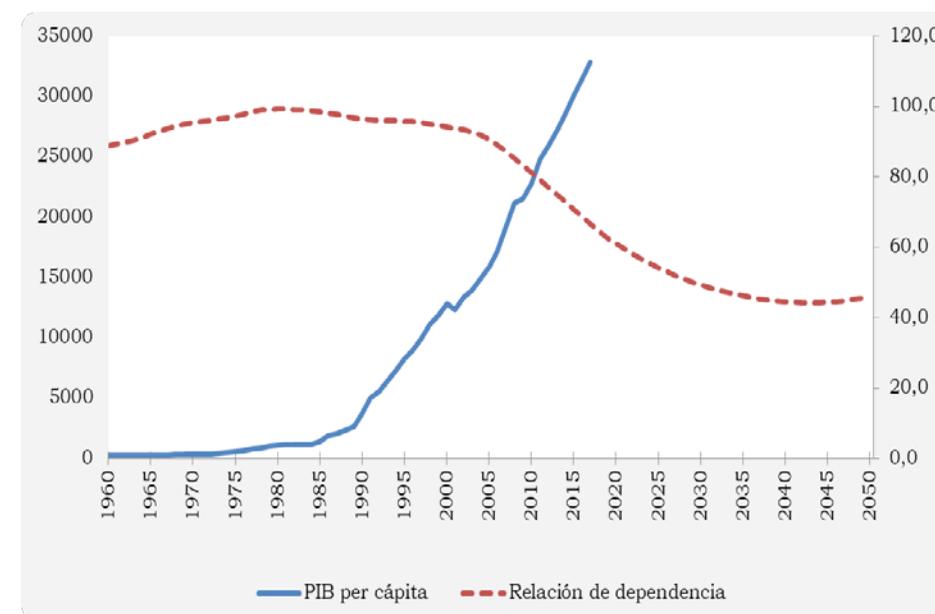
Gráfica 13. Comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) y población potencialmente activa (15-64) en Guatemala, (variación porcentual)



Fuente: Banco de Guatemala, Estadísticas macroeconómicas.

Encuanto al PIB per cápita, este mantiene un comportamiento ascendente, inclusive cuando la relación de dependencia es alta, es decir, cuando la proporción de personas económicamente activas es menor que la población infantil y de edad avanzada. Aunque la proporción de personas económicamente dependientes disminuye a partir de 2005, este no va en relación al crecimiento continuo del PIB por persona ya que este último crece desde 1975 manteniendo un comportamiento ascendente hasta llegar al 2017 (Gráfica 14).

Gráfica 14. Relación de dependencia y PIB per cápita, Guatemala 1960-2050 (En miles de quetzales para el PIB y en valores porcentuales para la RD)

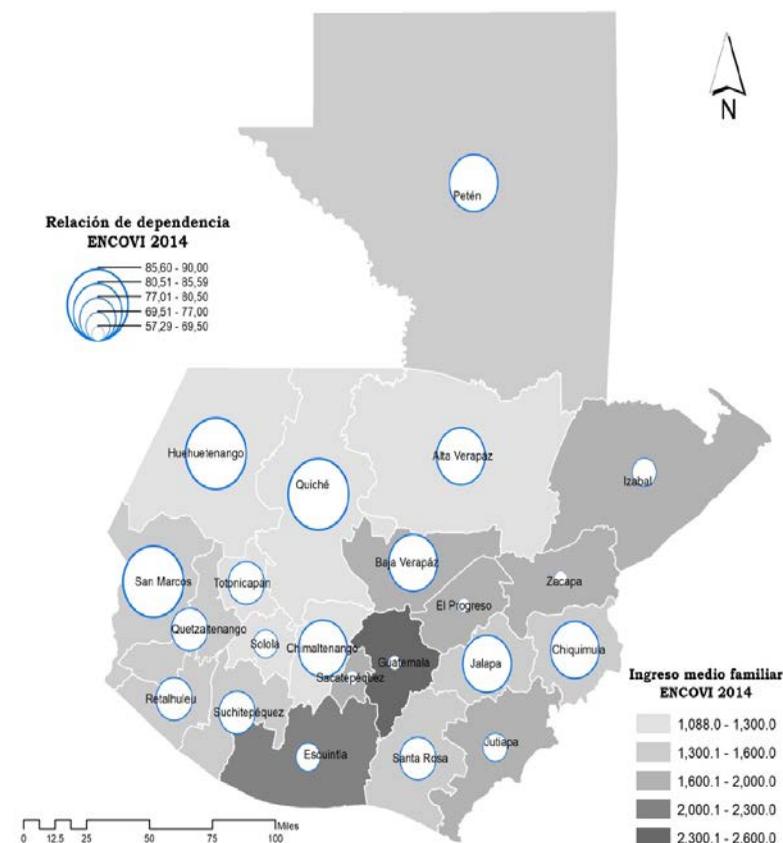


Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

Para tener un panorama actual de la relación de dependencia del país, es importante presentar dicho indicador a nivel departamental, señalando además, la dependencia económica infantil y de edad avanzada, misma que se relaciona con el nivel de ingreso medio familiar.

Según la relación de dependencia general, Sacatepéquez, Guatemala, El Progreso y Zacapa son los que presentan menor proporción de personas dependientes económicamente, ya que por cada 100 personas en edad económicamente activas, existen entre 57 y 69 personas económicamente dependientes. Asimismo, estos departamentos son los que presentan mayor nivel de ingreso medio familiar. Contrario a esto, Huehuetenango, San Marcos y Quiché son los que presentan mayor relación de dependencia y menor nivel de ingreso (Mapa 2).

Mapa 2. Relación de dependencia e ingreso medio familiar, Guatemala 2014

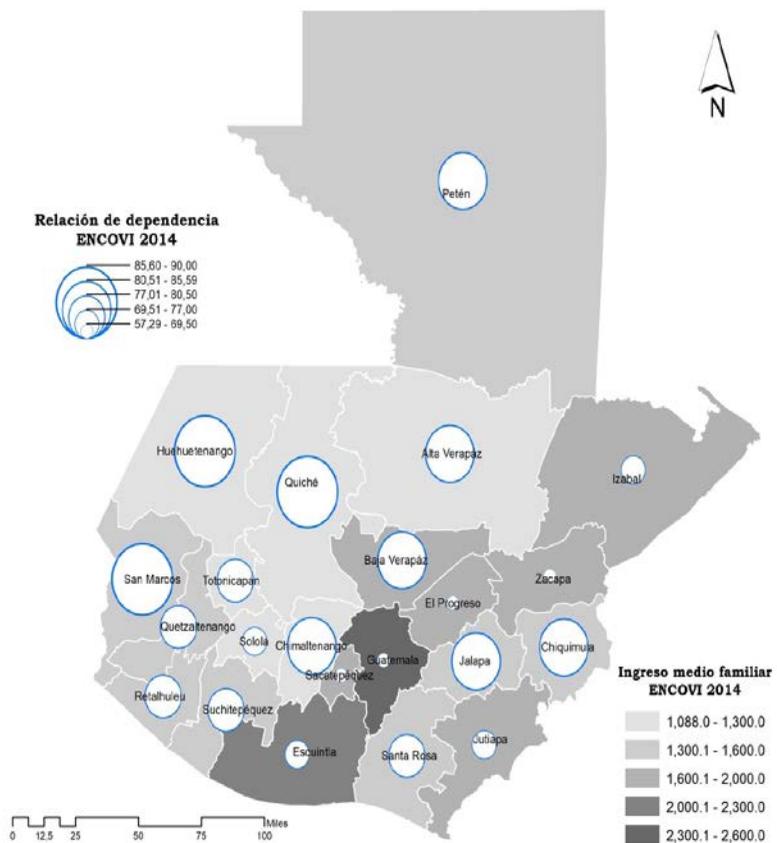


Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENCOVI 2014. INE Guatemala.

En cuanto a la relación de dependencia infantil, son los mismos departamentos mencionados en el párrafo anterior que presentan menor relación de dependencia pueril. Por otro lado, Jalapa y Zacapa tienen mayor proporción de personas económicamente dependientes de edad avanzada, a estos le sigue

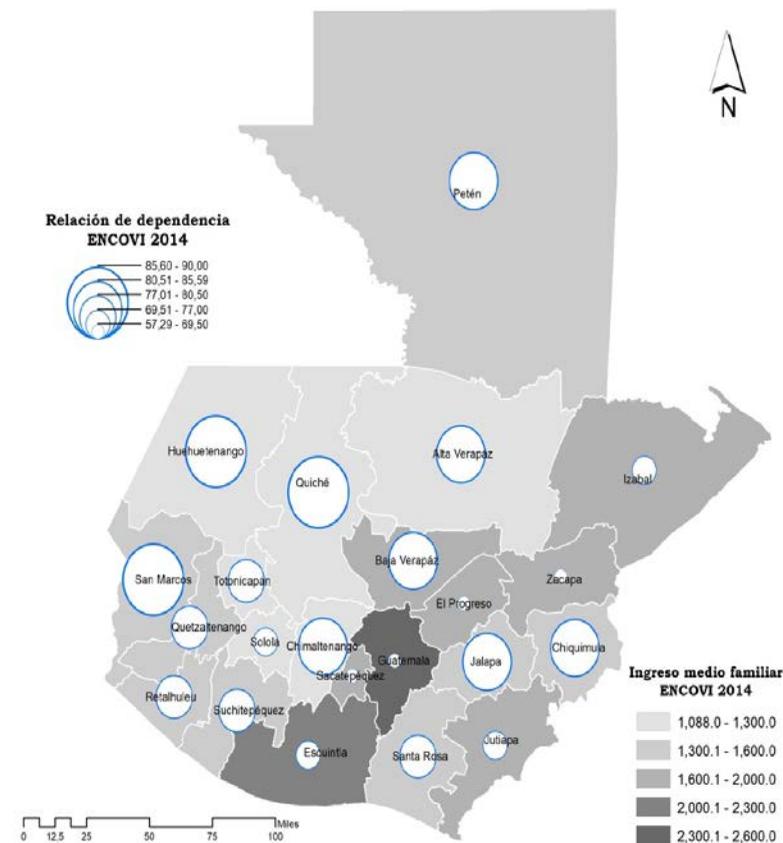
Guatemala, El progreso, Santa Rosa, Suchitepéquez, San Marcos y Quetzaltenango (Mapa 3 y 4).

Mapa 3. Relación de dependencia de 0-14 años, e ingreso medio familiar, Guatemala 2014



Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENCOVI 2014. INE Guatemala.

Mapa 4. Relación de dependencia de edad avanzada, e ingreso medio familiar, Guatemala 2014



Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENCOVI 2014. INE Guatemala.

2.4. La realidad del bono demográfico

Una vez descrito el contexto histórico del bono demográfico y la TTD que lo sustenta, es preciso resaltar que dicha teoría,

surge en otro contexto, el cual está vinculado a la necesidad de responder a la demanda explicativa de la evolución demográfica de ciertos países de Europa Occidental en el pasado. Sin embargo, dicha teoría no solo se propuso ser una teoría representativa de la dinámica demográfica de todas las regiones, sino que ha intentado avanzar y ser una teoría de carácter más integral, sosteniendo la existencia de una tendencia que opera en el tiempo, que logrará igualar a todos los países en similares niveles de ingreso, tecnología y calidad de vida.

Por lo anterior, la TTD al sostener la hipótesis que a medida que el tamaño relativo de la fuerza laboral aumenta, la producción del país se expande, carece de argumentos teóricos, ya que la práctica como criterio de verdad, difiere con la visión homogénea de la realidad, considerando que existen diferencias en la dinámica demográfica y económica de cada país de América Latina. Si se comparan las dinámicas demográficas de los países de la región, surgen altos niveles de dispersión y diferencias temporales, lo cual, es una medida que no se debe utilizar como el promedio de la región, ya que dicha teoría no toma en cuenta otros factores demográficos como el fenómeno migratorio, el vínculo dinámico entre las personas y el mercado laboral.

Teoría económica y bono demográfico

Al considerar que el bono demográfico es una ventana de oportunidad para el crecimiento de la economía del país según la TTD, es necesario tomar en cuenta que las condiciones para generar empleo, además de lo que se invierte en salud y sobre todo en educación en Guatemala, son insuficientes para enfrentar las demandas de la población en edad de trabajar y potencialmente activa, por lo tanto, en vez de ser una oportunidad para el crecimiento del país, se tornará en una carga social.

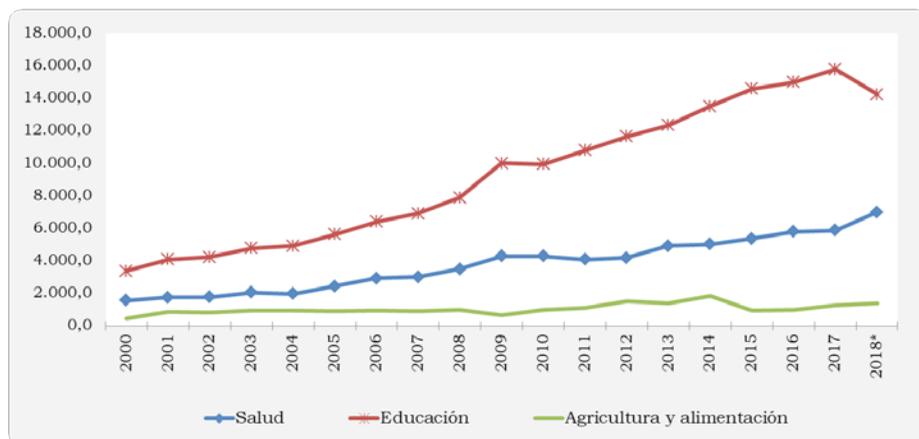
Lo anterior lo explica la lógica de la teoría económica, resaltando que la racionalidad económica del capitalismo tiende a acortar la vida media útil de los valores de uso, tornando los productos siempre más desechables. Con esta obsolescencia programada el capital realiza más valor en menos tiempo aumentando la rotación del capital, procurando así, acortar no solo la vida útil de los productos sino también la de los trabajadores, al reemplazar la desgastada y/o la más cara para sustituirla por otra nueva más 'productiva' (más barata, más joven), generando de esta forma más inestabilidad laboral, económica y social (Dierckxens, W., 2008).

Por otro lado, con la internacionalización del mercado de trabajo, aumentó la flexibilización laboral, disminuyendo así la estabilidad laboral y por ende la seguridad económica y social. Es por ello que el propio sistema crea las condiciones para que exista gran número de población joven en edad productiva, situación que ejerce presión a la baja sobre los salarios, favoreciendo el incremento de la ganancia.

Inversión en Salud y educación

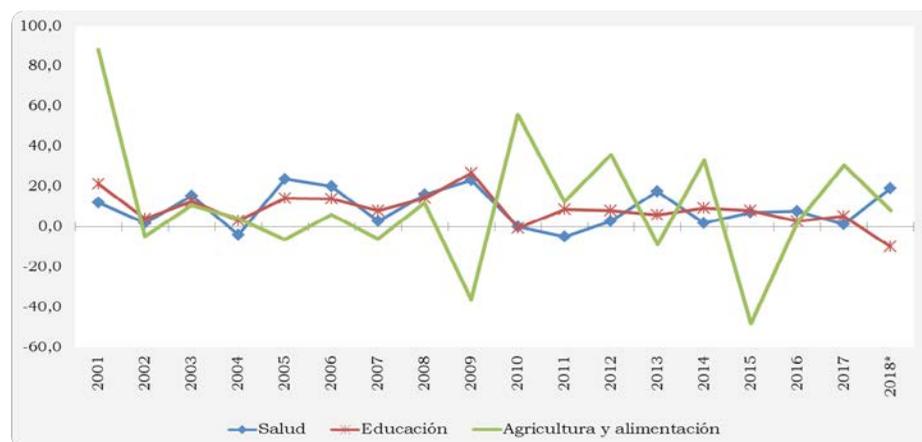
En Guatemala, el gasto en educación es el segundo más bajo de la región Centroamericana, un poco más de Q16 mil millones para el 2018, que representa aproximadamente el 2.9% del PIB, no obstante, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) debiese ser del 7%. Esto se manifiesta en los bajos niveles de educación, donde existe un 12% de analfabetismo, donde en promedio una persona no alcanza ni siquiera la primaria completa. Aunque el gasto en educación es mayor que el gasto en salud y alimentación, no es suficiente para cubrir la demanda educativa de la población (Gráficas 15 y 16).

Gráfica 15. Gastos en salud, educación y alimentación, Guatemala 2000-2018 (Valores absolutos)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). Ejecución presupuestaria, Guatemala.

Gráfica 16. Gastos en salud, educación y alimentación, Guatemala 2001-2018 (Variación porcentual)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). Ejecución presupuestaria Guatemala.

En cuanto al gasto en salud este sigue siendo sumamente bajo, insuficiente para atender a miles de personas, donde además, la tasa de mortalidad por desnutrición es de 9.5 por cada 100,000 personas. Guatemala requiere disminuir los altos niveles de desnutrición crónica de niños y niñas menores de cinco años, y de esa forma garantizar un buen nivel educativo, esto considerando que la alimentación está relacionada con el desarrollo en el nivel cognitivo del niño o niña (Gráficas 15 y 16).

III. Efectos del bono demográfico en la economía y medio ambiente

Por lo descrito en los apartados anteriores, es importante reflexionar en las implicaciones que el bono demográfico traerá para países pobres y subdesarrollados como Guatemala.

3.1. Efectos socioeconómicos

Bajo las condiciones actuales en que se encuentra el país, la baja inversión en salud y educación, además los altos niveles de desempleo, el bono demográfico tendrá varios efectos en la sociedad y la economía de Guatemala, estos pueden ser positivos si se invierte en los rubros mencionados, de lo contrario, nos enfrentamos a efectos negativos, ya que al tratarse de aspectos estructurales, los efectos nocivos resaltan, es por ello que a continuación se describen los principales efectos que dicho fenómeno generaría a la sociedad.

a. Incremento de la emigración

La insuficiencia de recursos para cubrir diversos servicios públicos, así como la demanda laboral de la población

potencialmente activa, provocará el incremento de la emigración hacia otros países, eso considerando que Guatemala seguirá portando el título de país expulsor, debido a las bajas o nulas oportunidades de empleo, permaneciendo así los altos niveles de pobreza en el país.

b. Incremento de la urbanidad

Se incrementa la urbanidad al considerar el incremento de personas en edad de trabajar, quienes buscarán desplazarse del área rural a la urbana en busca de trabajo, con miras a mejorar su condición económica.

c. Crecimiento de los asentamientos y hacinamientos

Tomando en cuenta la movilización interna y la necesidad de cubrir la demanda de vivienda, y relacionando el incremento de la urbanidad, dará como resultado el incremento de los asentamientos y hacinamientos humanos, esto considerando que normalmente, la migración interna se da de lo rural a lo urbano, o de lo rural a centros de producción.

d. Incremento del desempleo y subempleo

Una mayor proporción de población joven en edad de trabajar y potencialmente activa, trae consigo mayores demandas de empleo, lo cual, de no mejorar las condiciones del país para invertir y generar empleo, se incrementarán los problemas de desempleo, subempleo (también es un desempleo disfrazado de empleo), incremento de la economía informal, además de incremento de violencia e inseguridad.

Es importante resaltar que el desempleo, subempleo y la pobreza en un país subdesarrollado o del Tercer Mundo, no son de ninguna manera, generados por el crecimiento poblacional (en

el caso del bono demográfico, el aumento de la población joven, en edad de trabajar y potencialmente activa), sino por la ausencia de oportunidades provechosas para el capital en fomentar un proceso de industrialización, misma que se desarrolla en las metrópolis donde en vez de contar con el problema de subocupación y desempleo, puede manifestarse la necesidad de importar más bien mano de obra barata. (Dierckxens, W., s.f)

3.2. Efectos ambientales

El tema ambiental es algo que no puede dejarse por un lado, ya que la vida misma depende de los recursos naturales que poseemos, por ello, se debe resaltar que el capital acorta la vida útil de las cosas que produce, esto acelera a la vez el agotamiento de los recursos naturales, ya que cada vez se necesitan más recursos para seguir produciendo y obtener ganancias, dejando cada vez menos reservas para el futuro, comprometiendo la vida de las generaciones venideras al destruir el medio ambiente. Por lo tanto, si además de eso, se suma una explosión demográfica de población entre 15-64 años, esta demandará mayor consumo de alimentos y agua, situación que impactará en el medio ambiente.

Es importante mencionar que el deterioro ambiental no es un problema de sobrepoblación per se, sino del nivel y forma de consumo de los recursos naturales, a consecuencia del desmedido crecimiento económico, considerando el constante aboramiento por la mayor ganancia.

Conclusión

De acuerdo a las proyecciones de población y según la relación de dependencia general, el bono demográfico en Guatemala se dará aproximadamente en el período 2020-2066, alcanzando su cúspide en el 2043. Es decir, casi cinco décadas para aprovechar la exuberante cantidad de población joven en edad de trabajar y potencialmente activa.

Por otro lado, y considerando a Guatemala un país subdesarrollado donde la carencia manda, con bajos niveles de inversión en salud y educación, es decir, sin una política económica para el desarrollo, el bono demográfico en vez de ser una oportunidad de desarrollo económico, pasará a ser una pesadilla para el Estado, convirtiéndose en un mito del sistema capitalista actual, al no garantizar la participación efectiva de la población joven en edad de trabajar y potencialmente activa.

Lo anterior es tomando en cuenta que con el proceso de tecnificación en el capitalismo, la fuerza de trabajo es desplazada, volviéndola innecesaria para la producción. Por lo tanto, es el propio sistema capitalista el que crea las condiciones para que exista gran número de población joven en edad productiva, sin embargo, persiste la incapacidad de absorber la mano de obra joven, situación que ejerce presión a la baja sobre los salarios, favoreciendo el incremento de la ganancia.

Aunque el bono demográfico ejercerá presión en los recursos naturales, siendo una de las principales causas del deterioro ambiental, la causa fundamental se encuentra en las malas prácticas agrícolas e industriales, que por el afán de obtener la máxima ganancia, pasan por alto la contaminación ambiental, situación que atenta con la propia vida humana.

Bibliografía

- BANGUAT (2018). Banco Central de Guatemala. *Estadísticas macroeconómicas. Producto Interno Bruto (PIB)*. Guatemala.
- CEPAL/CELADE (2017). Proyecciones de población para Guatemala. División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.
- CEPAL/CELADE (2003). Población, equidad y transformación productiva, Santiago: CEPAL/CELADE. 1993.
- ENCOVI (2014). *Base de datos*, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Instituto Nacional de Estadística (INE). Guatemala.
- ENEI (2017). *Base de datos*, Tercera Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI). Instituto Nacional de Estadística (INE). Guatemala.
- Govea B., (2013). *El estancamiento del descenso en la fecundidad*. Los marcos explicativos en el caso argentino. REDALYC. El colegio de México, México.
- Manzano F. (2016). *La heterogeneidad del bono demográfico entre los países de América Latina*. Estudios socioterritoriales. Revista de geografía, No. 19.
- Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), (2018). Histórico de ejecución presupuestaria Guatemala.
- Pinto Aguirre, G. (2011). El bono demográfico en América Latina: *El efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población*.

Pradilla C. E. (2014). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60, jun 2014. Consultado el 16 de marzo de 2017, en <http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0037.pdf>

Torrado, Susana. (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)* Buenos Aires: Ediciones de la Flor. pp.82 – 86 y 108-118.

Torrado, Susana. (2007). Introducción. En Torrado, Susana (comp). 2007. *Población y Bienestar en Argentina del Primero al Segundo Centenario*. Tomo I. Buenos Aires: EDHASA.

WimDierckxens (2008). *La Crisis Ecológica: Necesidad de un cambio de paradigma*. Consultado el 15 de enero de 2017, en <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/paq2/No.6.pdf>

WimDierckxens (2014). *Población, fuerza de trabajo y rebelión en el siglo XXI*, Departamento Ecuménico de Investigación (DEI), San José, Costa Rica. Segunda Edición.

WimDierckxens (s.f). Una interpretación histórica de la población. *El régimen de producción capitalista en su fase imperialista y las consecuencias demográficas, P. periferia*. El régimen de producción capitalista y la reproducción humana. (pp, 103-108).

¿Existe un proceso de desglobalización económica?
(Una discusión sobre políticas adoptadas actualmente por el gobierno de Estados Unidos, su naturaleza y sus implicaciones)

*Licda. Mara Luz Polanco Sagastume**

1. Antecedentes y justificación

La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos ha generado una serie de reflexiones sobre el aparente giro hacia la desglobalización que estaría tomando la economía mundial. Desde hace algún tiempo, con la crisis económica, se había hecho evidente el reacomodo de fuerzas económicas y los problemas que Estados Unidos y los países Europeos tienen para salir de la misma. La salida de Gran Bretaña de la Unión Europea también fue un síntoma de las dificultades existentes en torno a la Unión y el sentimiento de que la globalización no estaba beneficiando por igual a todos los europeos. Entre otras cuestiones económicas y financieras, una de las principales consideraciones tomadas en cuenta por los grupos políticos y ciudadanos para adoptar esta decisión, fueron las consecuencias que la migración descontrolada proveniente de medio oriente, África, los Balcanes Occidentales y Asia del Sur, tendría sobre el empleo y la economía en general. De ahí que la opinión estuviera dividida entre los estratos medios beneficiados por la globalización, y los estratos de bajos ingresos que veían en la movilidad humana descontrolada una amenaza más para la obtención de empleo.

En Estados Unidos Donald Trump recurrió también al sentimiento antiinmigrante y a la idea de que acuerdos de libre comercio como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), han sido desventajosos para los Estados Unidos. Como sabemos, entre las primeras directivas de Trump se encuentra la decisión de construir un muro en su

* Economista, Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales – IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

frontera con México para frenar la inmigración ilegal; pero también la decisión de renegociar el TLCAN, un acuerdo que según sus palabras es injusto y ha significado el traslado de industrias y empleos fabriles de Estados Unidos a México. En enero de 2018, Trump también decidió retirar al país del TPP, un acuerdo suscrito por otros 11 países, argumentando que es preciso proteger las fronteras de la devastación de otros países que se roban las industrias y empleos estadounidenses.¹ En esa ocasión anunció su intención de proteger a las compañías locales otorgándoles grandes beneficios que incluyen el recorte de las regulaciones en un 75.0% y una significativa reducción de los impuestos hasta un equivalente del 38.0%.²

Esas disposiciones y anuncios representan un giro respecto al estilo de gobierno del anterior presidente de los Estados Unidos, Barak Obama; y hasta el momento parecen ser parte de una estrategia para provocar un crecimiento de las inversiones de las compañías estadounidenses en su país y la renegociación de los términos de los tratados comerciales que según el gobernante no están beneficiando a Estados Unidos, con la intención de reducir el déficit comercial que en el año 2016 alcanzó la exorbitante suma de US\$ 502,200.0 millones, de los cuales el 69.1% corresponde a su balanza comercial deficitaria con China (US\$ 347,000 millones a 2016).

De hecho, la salida de Estados Unidos del TPP, un Acuerdo alrededor del cual se aglutinaron 11 países más y que tenía como propósito hacer frente al poderío económico de China, pudo haber abierto la puerta para la negociación comercial que ambos países realizaron en mayo de 2018 alcanzando acuerdos que contribuirían a reducir el déficit comercial que Estados Unidos tiene con esa nación. Entre los acuerdos se encuentran: a) la apertura del comercio chino a la carne de res y gas licuado provenientes de Estados Unidos; b) la apertura del mercado chino a empresas de pago

¹ The New York Times, "Trump firma la salida de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico". 23 de enero de 2017. Edición electrónica en: <https://www.nytimes.com/es/2017/01/23/trump-salida-estados-unidos-tpp-acuerdo-transpacifico/>

² El Economista, Trump reducirá las regulaciones en más de 75% a los empresarios. 23 de enero de 2017. Edición electrónica en: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/01/23/trump-puede-reducir-regulaciones-mas-75-empresarios>

electrónico con capital 100% estadounidense; c) el compromiso de China de proceder con agilidad y transparencia en el proceso de certificación de los productos biológicos a importar desde Estados Unidos; d) permitir a las firmas financieras extranjeras ofrecer calificaciones crediticias a sus clientes chinos; e) el compromiso de Estados Unidos de no discriminar a los bancos chinos, tratándolos bajo los mismos estándares regulatorios utilizados con el resto de entidades financieras; y f) el reconocimiento por parte de Estados Unidos de la importancia que tiene para China el proyecto de la Ruta de Seda.³

Esas disposiciones presidenciales han creado incertidumbre respecto a la orientación de la economía estadounidense y algunos analistas han llegado a afirmar que tales medidas representan un giro hacia el proteccionismo por parte de la potencia económica mundial que se enmarcaría dentro de lo que algunos comprenden como un proceso de desglobalización. Sin embargo, aunque es evidente que el gobierno de Estados Unidos está adoptando medidas proteccionistas, hay que tener en cuenta que el proteccionismo ha sido históricamente un recurso al que suelen recurrir las economías cuando es preciso hacer ajustes económicos, pero esto no necesariamente implica una reversión en el proceso histórico de reproducción capitalista y su tendencia hacia la globalización. Puede tratarse solo de un reacomodo de fuerzas político-económicas por medio del cual Estados Unidos busca fortalecer su economía frente a países que como China o México fueron capaces de fortalecer significativamente su comercio internacional con Estados Unidos en el contexto de la globalización.

Las políticas impulsadas por el gobierno estadounidense se orientarán hacia la profundización de las políticas neoliberales en el interior del país, atrayendo inversiones, reduciendo los impuestos y dando a los capitalistas otros beneficios económicos, generando procesos de privatización de la infraestructura, la educación, el control del tráfico aéreo, los servicios médicos y otros. De hecho

³ Redacción de BBC Mundo, Estados Unidos y China firman acuerdo comercial: cómo es y que ganan las dos mayores economías del mundo. 12 de mayo de 2017. Edición electrónica en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39897388>

en el proyecto de presupuesto para el año 2018 se reducen drásticamente las asignaciones dedicadas a varios programas de asistencia a personas de escasos recursos en casi todas las áreas sociales (educación, salud y servicios humanos, vivienda, trabajo, etc.), así como los recursos destinados a la Agencia de Protección Ambiental, pero se incrementa significativamente el presupuesto del Departamento de Defensa de US\$ 587,000.0 a US\$ 639,000.0 millones entre 2017 y 2018.⁴ Esta medida parece tener la intención de mejorar la posición de Estados Unidos frente a otras potencias mundiales, fortaleciendo la economía con el financiamiento a la industria militar. El proyecto de presupuesto para el año 2019 tiene las mismas características.

En general, Trump busca reducir los compromisos estatales y achicar el Estado trasladando a la empresa privada bienes y servicios que son responsabilidad del gobierno para beneficiar los negocios capitalistas y concentrarse, por ejemplo, en las tareas de seguridad y defensa que de acuerdo con el ideario neoliberal, es una de las pocas tareas que le corresponde realizar al Estado. Asimismo, separarse o pedir la renegociación de los acuerdos de libre comercio puede ser parte de una política para provocar renegociaciones que favorezcan especialmente a los Estados Unidos.

No obstante las divergencias existentes entre el discurso de Trump y las verdaderas razones por las cuales la economía estadounidense se encuentra en desventaja con sus socios comerciales, las medidas anunciadas están causando incertidumbre dentro y fuera de los Estados Unidos, respecto a las repercusiones que las mismas podrían tener entre sus socios comerciales. En Guatemala se han hecho una serie de conjeturas en torno a los impactos que las políticas implementadas por el gobierno de Donald Trump tendrán en la economía, especialmente en lo concerniente a la

⁴ Daniel Lacalle, El presupuesto de Trump: los mayores recortes en la historia de los Estados Unidos. El español. 23 de marzo de 2017. Edición electrónica en: http://www.elespanol.com/economia/20170319/202109792_13.html y Univisión Noticias, Los pocos ganadores y los muchos perdedores del Primer proyecto de presupuesto de Donald Trump. 24 de mayo de 2017. Edición electrónica en: <http://www.univision.com/noticias/politica/perdedores-y-ganadores-del-primer-proyecto-de-presupuesto-de-donald-trump>

problemática migratoria, las remesas familiares y el comercio exterior.

La adopción de medidas para asegurar la frontera sur con el objetivo de frenar la migración latinoamericana hacia Estados Unidos, seguramente tendrá consecuencias en nuestro país, cuya población emigrante ha buscado históricamente llegar a Estados Unidos. Por eso desde la década de los años noventa la economía nacional ha sido beneficiada con el envío de una cantidad cada vez mayor de remesas familiares, cuyo monto en 2017 alcanzó la suma de US\$ 8,192.0 millones que también han contribuido al manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país. De ahí que la posibilidad de deportaciones masivas, como las anunciadas inicialmente por Trump, generen preocupación entre las familias guatemaltecas, así como entre empresarios y los funcionarios públicos responsables de implementar las políticas macroeconómicas.

Además, el interés por las repercusiones de las políticas anunciadas por el gobierno de Trump, se relaciona con el hecho de que Estados Unidos es el principal socio comercial de Guatemala. Hacia ese país se enviaron en 2016 el 33.1% de las exportaciones guatemaltecas y allí se originaron el 38.4% de nuestras importaciones.⁵ En este sentido el anuncio de la renegociación del TLCAN, el retiro de Estados Unidos Acuerdo Transpacífico, así como los beneficios fiscales y otros que tendrían los productores estadounidenses afectarán indirectamente, negativa o positivamente, el comercio exterior de Guatemala. Se ha dicho, por ejemplo, que la incertidumbre generada por la renegociación del TLCAN podría favorecer las exportaciones guatemaltecas hacia otros países y que un incremento de los aranceles a las importaciones estadounidenses afectará a los exportadores guatemaltecos.⁶

Podemos agregar también que las políticas económicas implementadas por el gobierno republicano respecto a los

⁵ Cálculos propios con información generada por el Banco de Guatemala (BANGUAT).

⁶ El Nuevo Diario. AmCham de Guatemala cree que las políticas de Trump beneficiarán a Centroamérica. 25 de enero de 2017. Edición electrónica en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/416771-amcham-guatemala-cree-que-politicas-trump-benefici/>

procesos de privatización de la infraestructura, la salud, la educación o la vivienda contribuirán a fortalecer el discurso y las pretensiones de algunos funcionarios públicos, empresarios y políticos nacionales, interesados en la privatización de la red vial o del sistema carcelario guatemalteco.

Respecto a lo anteriormente expuesto, en el presente documento se discute si existe o no un proceso de desglobalización capitalista, la naturaleza de las medidas económicas tomadas por el gobierno de Donald Trump, así como las principales consecuencias que estas tendrían en la economía guatemalteca.

2. Referencias teóricas

Existen distintas explicaciones sobre el proceso de globalización capitalista, asociadas a diferentes corrientes económicas. Sin embargo, con el objetivo de discutir la naturaleza e implicaciones que tendrán las políticas adoptadas actualmente en Estados Unidos, en este estudio partiremos de la concepción desarrollada desde hace algunos años por William I. Robinson, según la cual la “globalización puede verse esencialmente como un punto cercano a la culminación de un largo proceso de siglos de expansión de la producción capitalista alrededor del mundo y el desplazamiento de todas las relaciones capitalistas, desatando una nueva forma de conexión entre todos los seres humanos.”⁷ Es en este sentido, la etapa final del proceso de expansión capitalista, es “una cuarta época del capitalismo que se destaca tecnológicamente por la existencia del microchip y el computador como símbolos de la edad de la información, y políticamente por el colapso de los intentos constituir el socialismo, y por el fracaso de los movimientos nacionales de liberación del Tercer Mundo para ofrecer una alternativa al capitalismo mundial.”⁸ Se trata de un proceso cualitativamente diferente que empieza a definirse tras la crisis de los años 70, cuando se hace necesario reestructurar el sistema capitalista buscando nuevos modelos de acumulación.

⁷ William I. Robinson, Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional. Pgs. 18 y 19. Bogotá, Colombia, junio de 2007.

⁸ Ibid. Pg. 21.

Al respecto, Robinson afirma que el capitalismo ha sido expansionista por naturaleza, pues ha requerido en distintos momentos de nuevas fuentes de tierra, mano de obra barata y materias primas. El capitalismo ha sido expansionista en dos sentidos, uno que corresponde al proceso de ampliación extensiva, lo cual implica que la mercantilización se extiende constantemente hacia áreas geográficas que estuvieron fuera del sistema de producción de bienes. El otro, es un proceso de ampliación intensiva por medio del cual las actividades que estuvieron fuera de la lógica de la producción capitalista se suman a la misma (salud y educación, por ejemplo).⁹

Dentro de esa explicación, la globalización constituye la etapa de culminación de la expansión extensiva que se inició con la ola colonizadora al final del siglo XIX y principios de XX sobre regiones de África y Asia, y que concluyó con la incorporación del antiguo bloque soviético y los estados revolucionarios del tercer mundo a inicios de los años noventa. Según Robinson, con la globalización se da también una dramática expansión intensiva del capitalismo, pues las relaciones de producción capitalista reemplazan definitivamente lo que queda de las formas precapitalistas existentes hasta entonces. Así, “esferas no comerciales de la actividad humana—esferas públicas manejadas por los Estados, y esferas privadas vinculadas a la comunidad y la familia—se comodifican y son transferidas al capital”.¹⁰

Para Robinson la base de ese proceso de globalización económica es la transnacionalización del capital. Aquí se refiere a cómo la última década del siglo XX se caracterizó por la aparición de nuevas revoluciones tecnológicas especialmente en las áreas de las comunicaciones y la información, pero también en otras como transporte, mercadeo, gerencia, robotización, las cuales permitieron nuevos patrones de acumulación, permitiendo economías a escala efectivamente globales.¹¹ Esta es la fase en la cual el capital rompe con las fronteras y logra una movilidad global sin obstáculos políticos y materiales.

⁹ Ibid. Pgs. 22 – 23.

¹⁰ Ibid. Pg. 23.

¹¹ Ibid. Pg. 25.

Con la transnacionalización del capital la economía se transforma en una economía global en el sentido de que se da una globalización creciente del proceso mismo de producción. Se crean circuitos globalizados de acumulación por cuanto los sistemas de producción nacional se fragmentan y se integran externamente en nuevos circuitos globalizados de acumulación.¹² En otras palabras, se descentraliza el proceso de producción de un bien, cuyas partes y ensamble final pueden realizarse en diversos lugares del planeta. Se crean grandes cadenas de producción y distribución, con lo cual es posible también el instantáneo movimiento de valores.

Es entonces el modelo de acumulación productiva basado en la descentralización de los procesos productivos alrededor del planeta con capitales moviéndose en tiempo real lo que define el carácter de la globalización capitalista actual. En el plano político esto es posible debido a la adopción del discurso neoliberal por los agentes de poder a nivel mundial. El capital se reproduce a nivel global tras la búsqueda de costos de producción más bajos, incluidas materias primas, impuestos, mano de obra barata, tanto como condiciones políticas propicias para lograr la obtención de mayores ganancias. El capital genera cadenas de valor que mueven la economía en clave transnacional, comportamiento que implica una extraordinaria y vertiginosa concentración corporativa transnacional sin precedentes históricos.

Congruente con esta explicación sobre la naturaleza de la globalización, y considerando la crisis económica que se caracteriza tanto por el estancamiento, como por el surgimiento de grupos antiglobalización de izquierda y derecha, Robinson concluye que “el trumpismo constituye una profundización y no una revocación del programa de globalización capitalista perseguido por la administración Obama y todas las administraciones estadounidenses desde Ronald Reagan.”¹³ Y en efecto, no cabe duda que las medidas adoptadas por Donald Trump tienen como propósito fortalecer el neoliberalismo al interior de Estados

¹² *Ibid.* Pg. 26.

¹³ William Robinson, De Obama a Trump: el fracaso de la revolución pasiva. América Latina en Movimiento. Edición electrónica en: <http://www.alainet.org/es/articulo/182745> 10 de enero de 2017.

Unidos, con medidas orientadas a reducir el Estado por medio de la privatización de bienes y servicios públicos, reducción de las ayudas económicas para la gente de menores ingresos, reducción de las regulaciones y los impuestos para las empresas; políticas de desprotección ambiental y renegociación de acuerdos de libre comercio con otros países.

Respecto a la idea de Trump de asegurar la frontera sur construyendo un muro que impida la movilidad humana y su discurso respecto a la inmigración latinoamericana, hay que recordar que en efecto, el neoliberalismo que ha sustentado esta etapa de globalización capitalista, consideró siempre la movilidad de bienes y servicios como factor clave del modelo de acumulación, pero también supuso la imposición de barreras a la movilidad humana. Sin embargo, las migraciones que se acrecentaron en las últimas décadas responden más bien a las consecuencias que el proceso de globalización, las medidas neoliberales o los avances tecnológicos (el desarrollo de la informática y las telecomunicaciones, etc.), tuvieron sobre el empleo, y en general sobre las economías nacionales, ensanchando las desigualdades al interior de las mismas y entre los países situados en el norte y el sur global.

En un reciente artículo titulado “El Estado policiaco global”, Robinson expresa que la globalización ha agravado los problemas de sobreacumulación con el consiguiente incremento de la desigualdad en el mundo, lo cual se traduce en la acumulación de excedentes que no encuentran salida en la economía real y se dedican a la especulación financiera, de tal modo que los capitalistas buscan siempre nuevos sectores en los cuales invertir sus recursos. Actualmente esas inversiones especulativas se han destinado al sector de alta tecnología o la negociación con monedas encriptadas como el Bitcoin; pero en general lo que ha ocurrido en los últimos años es una exorbitante especulación financiera que ha ido ensanchando la brecha entre el capital productivo y el capital ficticio, lo cual pone a la economía mundial a punto de una nueva crisis financiera, pero también crea fricciones entre las distintas facciones del capital transnacional.

Para concluir, los planteamientos teóricos realizados por William I. Robinson y otros relacionados con el neoliberalismo que se retomarán en el desarrollo de esta investigación, servirán como punto de referencia teórica de la discusión sobre el estado del proceso de globalización en el momento actual y la naturaleza de las medidas adoptadas por el gobierno estadounidense.

3. Características de la política económica del gobierno de Donald Trump

3.1 El proyecto de presupuesto 2019, más para defensa y menos para inversión social

Como se mencionó anteriormente las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Donald Trump tienen características que van a contracorriente respecto a aquellas implementadas por los gobiernos anteriores. Entre estas se incluyen: a) la definición de una nueva política migratoria orientada a fortalecer la seguridad nacional y el empleo calificado; b) una política fiscal que busca estimular las inversiones y provocar el retorno de industrias estadounidenses que producen en otros países; c) una serie de medidas que buscan establecer nuevos términos para el intercambio comercial, y d) recortes presupuestarios en distintos rubros sociales.

En términos generales los presupuestos presentados por la Casa Blanca para ejecutarse en los años 2018 y 2019 enfatizan en aumentar los montos asignados a la seguridad nacional, aumentando el presupuesto del Departamento de la Defensa, del Departamento de Seguridad Nacional y aquellos destinados a endurecer la política migratoria. Por el contrario, el gobierno republicano ha presionado para que se reduzcan partidas destinadas a programas de salud, educación y otros beneficios sociales.

En el proyecto de presupuesto para el año 2019, Trump está pidiendo un monto para Defensa de US\$ 686,000 millones, superior en US\$ 80,000 millones que el presupuesto de 2017, con el fin de concretar el propósito del Presupuesto 2019 en esta

materia que es “preservar la paz a través de la fuerza (...) para seguir siendo la potencia militar predominante en el mundo, mantener el orden mundial que refleje los valores de Estados Unidos, apoye a sus aliados y socios y promueva la prosperidad, así como la seguridad nacional.”¹⁴ Entre esta argumentación el proyecto gubernamental afirma que se vive en un mundo cada vez más competitivo y peligroso, caracterizado por el resurgimiento de la competencia por el poder mundial de China y Rusia.

En su proyecto de presupuesto, el gobierno de Trump manifiesta su intención de fortalecer el Departamento de Defensa con el fin de mantener su carácter de potencia mundial supranacional, preservando además como valores únicos aquellos que han sustentado el desarrollo del capitalismo, el liberalismo y la democracia representativa. Esto por supuesto significa que Trump busca preservar la posición hegemónica de Estados Unidos en el mundo, haciendo demostraciones de fuerza para lograr sus objetivos geopolíticos, comerciales y fortalecimiento de la industria militar. Sobre este último aspecto se sabe por ejemplo que el gobierno está promoviendo la venta de armas como parte de su política comercial, aunque ya la administración de Barack Obama había hecho lo propio y logrado realizar importantes contratos a tal punto que entre 2013-2017 la participación de Estados Unidos en las exportaciones de armas se incrementó. De acuerdo con el Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI), entre los períodos 2008-2012 y 2013-2017 las exportaciones de armas de los Estados Unidos representaron un 34.0% del total mundial, superaron en 58.0% a las rusas y observaron un crecimiento de 25.0%.¹⁵ De acuerdo con la Directora del Programa de Armas y Gasto Militar de SIPRI, Aude Fleurant, en la administración de Barack Obama las transferencias de armas hacia otros países por parte de Estados Unidos alcanzaron su nivel más alto desde la década de los noventa y los contratos

14 Office of Management and Budget, “Fiscal Year 2019: Efficient, effective, accountable an American budget”. Pg. 33 (160 pp). Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>

15 Pieter Wezeman, Aude Fleurant y otros, Trends in international arms transfers, 2017. SIPRI Fact Sheet, pg. 1. Marzo de 2018. Edición electrónica en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf

negociados por este, así como los nuevos negociados durante la administración de Donald Trump, garantizan el liderazgo de Estados Unidos como mayor exportador de armas.

Y es que la política de defensa de los Estados Unidos, y por tanto, sus acciones bélicas no pueden dejar de verse como parte de su política comercial, y su propósito de fortalecer económicamente el complejo militar industrial, manteniendo abiertos los conflictos bélicos y generando a la vez nuevos puestos de trabajo en su territorio. En este sentido, en enero de 2018 se develó un plan del gobierno para, entre otras cuestiones, involucrar a los funcionarios del Pentágono y del Departamento de Seguridad Nacional en la promoción de armas estadounidenses. Asimismo, en abril se hizo pública la decisión del gobierno de desregular la venta de armas convencionales en el sentido de evitar la intervención del Departamento de Estado en el inicio de las negociaciones entre una empresa y sus potenciales compradores en el extranjero. También se decidió cambiar de categoría a los drones con el propósito de facilitar su comercialización.¹⁶

Como parte de una política complementaria orientada a blindar la seguridad nacional y desarrollar otro tipo de empleos, el presupuesto para el año 2019 contempla la erogación de US\$ 28,200.0 millones para las agencias que tienen la responsabilidad de ejecutar programas de inmigración (el Departamento de Seguridad Nacional –DHS–, por sus siglas en inglés, y el Departamento de Justicia –DOJ–, por sus siglas en inglés). Aquí se incluyen US\$ 18,000.0 millones para financiar la construcción del muro fronterizo. Asimismo, entre las inversiones críticas del DHS se incluyen US\$ 1,600.0 millones para construir 65 millas de muro fronterizo al sur de Texas, así como US\$ 782.0 millones para contratar y apoyar a 2,750 oficiales y agentes de la ley adicionales en Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y en el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE).¹⁷

¹⁶ EFE, Trump facilita venta de armas en el extranjero. Excelsior, 20 de abril 2018. Edición electrónica en: <http://www.excelsior.com.mx/global/trump-facilita-la-venta-de-armas-al-extranjero/1233649>

¹⁷ Office of Management and Budget, *Ibid.* Pg. 57.

Entre las propuestas del gobierno relacionadas con la definición de una nueva política migratoria está clara la intención de contener el flujo de migrantes en la frontera sur y de continuar con las deportaciones de los migrantes indocumentados, pero también sobresale la propuesta republicana de promover una migración más controlada con especial atención en el ingreso de mano obra calificada. En uno de los proyectos de reforma migratoria presentados por los senadores republicanos Tom Cotton y David Perdue, apoyado por Trump y rechazado por el senado, denominado “Ley de reforma de la inmigración estadounidense para una economía fuerte”, se pretendía la reducción de la inmigración en Estados Unidos hasta un 50.0% enfatizando en la necesidad de priorizar el ingreso al país de inmigrantes altamente calificados, capaces de estimular la innovación, crear empleos y hacer de Estados Unidos un país más competitivo, lo cual contribuiría a fortalecer la economía y elevar los salarios, pues según sus palabras “(la) afluencia de una generación de inmigrantes no calificados para el trabajo ha incidido en la reducción de los salarios de los trabajadores estadounidenses, afectando más los salarios de los inmigrantes”.¹⁸

Teniendo en cuenta ese propósito, el proyecto establecía la legalización de 1,800,000 personas indocumentadas, la eliminación de la Lotería de Visas, la modificación del programa de reagrupación familiar, reduciendo las Green Cards y limitando el reclamo de familiares por parte de los ciudadanos a los cónyuges, hijos menores de edad y a los padres que necesitaran ser cuidados. Además, la iniciativa reducía el número máximo de recepción de refugiados de 100,000 a 50,000 personas.

Más allá de la intención de la administración republicana de afianzar la defensa y limitar la migración en función de la seguridad nacional, la rentabilidad y el empleo; el proyecto de presupuesto 2019 da continuidad a la política trumpista de reactivar la economía implementando un extenso plan de infraestructura y reduciendo las ayudas sociales. Respecto a la

¹⁸ Tom Cotton y David Perdue, Reforming American Immigration for a Strong Economy Act (RAISE Act). Edición electrónica en: https://www.cotton.senate.gov/files/documents/170801_New_RAISE_Act_One_Pager_FINAL.pdf

primera cuestión, el gobierno está solicitando US\$ 200,000.0 millones para restaurar la infraestructura, de los cuales US\$ 100,000.0 millones servirán para fomentar el aumento de la infraestructura estatal, local y privada, US\$ 50,000.0 millones que se destinarán a infraestructura rural, US\$ 20,000.0 para proyectos de infraestructura audaces e innovadores; y el resto para los programas de crédito que facilitan financiamiento a proyectos de infraestructura así como para fortalecer el Fondo Rotatorio que sirve para financiar compras, renovación o construcción de bienes inmuebles civiles de propiedad federal.

Aunque casi todas las restantes agencias del gobierno podrían tener recortes en su presupuesto, sobresale el recorte propuesto para el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS, por sus siglas en inglés). El proyecto plantea que durante 2019 el presupuesto de este será de US\$ 68,400 millones, lo que implica una reducción de US\$ 17,900 millones (21%), respecto al otorgado en 2017. De acuerdo con la decisión de Trump de eliminar el Obamacare, y a pesar de los tropiezos que ha encontrado en este intento, se indica que el presupuesto 2019 incluye US\$ 675,000 millones de ahorros netos en todo el HHS y el Departamento del Tesoro como producto de la derogación y reemplazo de este programa. En cambio se solicitan US\$ 1,000 millones para combatir la epidemia de opioides en 2019 y US\$ 5,000.0 para los próximos cinco años, pues el gobierno de Trump considera que la situación en torno al consumo de drogas se ha vuelto una emergencia de salud.¹⁹

Entre los recortes a las subvenciones sociales se disminuye también el presupuesto del Departamento de Trabajo (DOL, por sus siglas en inglés). Se solicita un monto de US\$ 9,400 millones que equivalen al 79% de lo aprobado para el año 2017, argumentando que se hace necesario “disminuir el gasto imprudente y reconstruir el ejército de la nación, desinvirtiendo en actividades que son innecesarias, no comprobadas e ineficaces”. El gobierno se propone así reformar el programa de educación de jóvenes, “cerrando centros que hacen un trabajo pobre”, educando y preparando estudiantes para el trabajo. Se propone

¹⁹ Office of Management and Budget, *Ibid.* Pg. 49.

enfocar este tipo de programas en jóvenes de mayor edad. Además, se contempla “modernizar la red de seguridad de desempleo, eliminando el abuso y el fraude y haciendo que los reclamantes regresen más rápidamente al trabajo y con salarios más altos”. Se buscaría asimismo evitar pagos indebidos y ahorrar un promedio de US\$ 536.0 por persona reclamante.²⁰

Respecto al Departamento de Educación, el gobierno está solicitando US\$ 59,000 millones, US\$ 7,000.0 millones menos que lo aprobado en 2017. De acuerdo con esa disposición se eliminarán 29 programas discrecionales “que no tienen en cuenta las necesidades de la población, duplican otros programas, son ineficaces o recibirían un apoyo más apropiado con fondos estatales, locales o privados”. Entre otras cuestiones también se considera modernizar el Departamento de Educación con el propósito de racionalizar la ayuda para los estudiantes, disminuir los costos y elevar eficiencia operacional.²¹

En general, el presupuesto para el año 2019, reafirma la intención del gobierno de Donald Trump de fortalecer la seguridad y la economía de los Estados Unidos, fortaleciendo la defensa, conteniendo la inmigración internacional, elevando el nivel de empleos y la calidad del empleo y restringiendo los gastos federales a partir de la reorganización institucional y el establecimiento de nuevos criterios para el pago de subvenciones.

3.2 La reforma fiscal como medio para atraer inversiones y aumentar el empleo

No obstante esos recortes, según el proyecto de presupuesto el déficit continuará incrementándose y pasará de 3.5% en 2017 a 4.7% en 2019, cuando empezará a disminuir, hasta situarse en 1.1% en 2028. Esta situación es el resultado de la reforma fiscal aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 20 de diciembre de 2017 y cuyo propósito es congruente con la intención de estimular la inversión, en este caso, reduciendo las cargas impositivas que deben pagar las empresas que operan dentro del país.

²⁰ Office of Management and Budget, *Ibid.* Pg. 75-76.

²¹ Office of Management and Budget, *Ibid.* Pg. 39-44.

Para lograrlo se reducen los impuestos que deben pagar las empresas, se promueve el retorno de capitales al país y se modifican los tipos impositivos del ISR pagado por los individuos. Entre otras disposiciones se incluyen las siguientes: a) una reducción considerable del tipo impositivo del Impuesto sobre la Renta para las Empresas de 35 a 21%; b) Se cambia el sistema tributario mundial por uno territorial con el propósito de que las empresas puedan repatriar sus capitales sin tener que pagar impuestos adicionales a los pagados en el extranjero o pagando un tipo impositivo mucho menor que el actual. Entre otras cuestiones, se dispone al respecto reducir a 0% el tipo impositivo para los dividendos repatriados generados por las subsidiarias de empresas estadounidenses en el extranjero, asimismo se gravan con un impuesto único las utilidades mantenidas por las subsidiarias en el extranjero que no habían sido objeto de gravamen antes de la reforma. En este último caso se dispone una tasa de 15.5% para los activos líquidos y 8.0% para los activos no líquidos pagaderos en el lapso de 8 años. También se busca que las empresas estadounidenses promuevan la venta de bienes y servicios en el extranjero, gravando los ingresos provenientes de estas transacciones a una tasa mínima de 13.125% que se elevará a 16.04% a partir del ejercicio fiscal 2026; c) se reducen las tasas del impuesto sobre la renta a las personas individuales desde uno hasta 4 puntos porcentuales para la mayoría de los tramos de ingreso establecidos. Asimismo se eliminan varias deducciones personales, con lo cual también se aumenta la carga fiscal; d) entre otro tipo de disposiciones se elimina la deducción en el pago de impuestos corporativos a las empresas que otorgan subsidio a los empleados tales como pasajes, costo de estacionamiento o bicicletas; e) se elimina la obligación que tienen las personas de pagar un seguro de salud.

En síntesis, la reforma favorece la actividad económica de las empresas, reduce las tasas del ISR para las personas individuales, pero también disminuye las deducciones, obliga a las empresas a disminuir ciertos beneficios otorgados a los trabajadores y libera al gobierno de la obligación de subsidiar los seguros de salud que no pueden ser pagados por las personas. La política fiscal se convierte así en un instrumento de la política económica de

Trump que intenta, como otros, provocar el retorno de capitales al país, hacer crecer las inversiones empresariales en el territorio estadounidense, liberar recursos para inversión, disminuir el gasto público en subsidios, etc., difiriendo para los próximos años la reducción del déficit fiscal. La reforma beneficia entonces a quienes tienen mayores ingresos y afectará más a quienes menos tienen ensanchando las brechas de desigualdad.

3.3 Donald Trump sube los aranceles y elude a la OMC para proteger a la industria nacional

Entre las medidas económicas consideradas proteccionistas adoptadas por el gobierno de Donald Trump, están, por supuesto, las de tipo comercial. En la medida en que la administración gubernamental ha insistido en rechazar algunos acuerdos comerciales y renegociar otros, también ha llevado a cabo acciones que tienen la intención de presionar a los socios comerciales con el fin lograr negociaciones favorables para la economía estadounidense.

Como sabemos, Estados Unidos tiene un significativo déficit comercial, cuyo monto entre enero y diciembre de 2017 fue de US\$552,277 millones, de los cuales US\$ 375,576.4 millones corresponden al comercio con China y US\$ 151,363.4 millones al déficit con la Unión Europea (UE). Además, México es después de China el segundo país con un mayor superávit comercial respecto a Estados Unidos. Es por eso que a la economía de guerra impulsada por su gobierno, Trump ha sumado una serie de medidas orientadas a fortalecer sus industrias y forzar la renegociación de los términos con los socios comerciales más importantes.

Entre esas medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos se encuentran la disposición de imponer aranceles a la importación a las lavadoras, paneles solares, al acero y el aluminio. Las salvaguardas sobre las lavadoras y paneles solares fueron anunciadas en enero 2018 por el gobierno estadounidense y en el primer caso consiste en la aplicación de aranceles que van desde el 20% en el primer año hasta 16% en el tercer año de vigencia de

la medida para las primeros 1.2 millones de unidades importadas y de 50% a 40% a partir de la importación de esa cantidad y en el transcurso de los primeros tres años.²² En el caso de los paneles solares se dispuso la aplicación de tasas que van desde 30% en el primer año de vigencia de la medida a 15% en el cuarto año.²³

Las salvaguardas a la importación de lavadoras responden según el gobierno a la necesidad de proteger las empresas locales de las pérdidas que han experimentado frente al dumping practicado por empresas como Samsung y LG. La disposición del gobierno se dio a partir de una recomendación realizada por la Comisión Estadounidense de Comercio Internacional (USITC, por sus siglas en inglés), en respuesta a una demanda hecha por el fabricante de electrodomésticos Whirlpool que en los últimos años ha sostenido que las lavadoras ingresan al país con precios artificialmente bajos porque esas empresas surcoreanas están llevando a cabo prácticas comerciales que han afectado su producción y amenazan con ocasionar daño grave a la producción nacional. En este caso se acusó a las empresas de haber utilizado la táctica de cambio territorial, trasladando su producción de China a Vietnam y Tailandia para evadir la medidas antidumping impuestas con anterioridad a las importaciones de lavadoras provenientes de aquel país.

En ese sentido se estableció que durante 2012 y 2016 las importaciones de lavadoras aumentaron dramáticamente, provocando que la participación de los productores nacionales se redujera sustancialmente y que estos empezaran a experimentar pérdidas operativas netas multimillonarias.

Sin embargo, en esta ocasión la investigación y las decisiones se tomaron en base a lo dispuesto en la Sección 201 de la Ley

²² Ver White House, Proclamación presidencial para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de arandelas residenciales grandes. Washington, 23 de enero de 2018. Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov> Consultada en mayo de 2018.

²³ Ver White House, Proclamación presidencial para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de determinadas células fotovoltaicas de silicio cristalino. Washington, 23 de enero de 2018. Edición electrónica en <https://www.whitehouse.gov> Consultada en mayo de 2018.

de Comercio Exterior de los Estados Unidos, según la cual si la USITC determina que un artículo importado en cantidades crecientes causa o amenaza con causar lesiones graves a la industria nacional que produce un artículo similar, el presidente de los Estados Unidos deberá tomar las medidas que favorezcan a la industria nacional y proporcionen más beneficios económicos y sociales que costos. De acuerdo con esto, la decisión presidencial puede o no estar acorde con los convenios o tratados comerciales suscritos por Estados Unidos, y por supuesto, está sujeta por esa razón a reclamos dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las salvaguardias impuestas a las lavadoras son de carácter global y afectarán principalmente a China, Corea del Sur y México, los mayores exportadores de las lavadoras al mercado estadounidense. Por otra parte, las salvaguardias impuestas a los paneles solares incluyeron también una investigación realizada bajo la sección 201 y afectan especialmente a China quien de acuerdo con la USITC produce el 60% de las células solares y el 71% de los módulos solares a nivel mundial y ha elevado su participación en el mercado continuamente por medio de una política de subvenciones a los productores, aumentando sus exportaciones a Estados Unidos en 500% entre 2012 y 2016.²⁴ Otros productores de paneles solares que exportan a Estados Unidos son México y Canadá. Esta situación provocó según la USITC daños graves a la industria nacional, pues causó el cierre de 25 empresas dejando abiertas solo dos empresas productoras de módulos y paneles solares y ocho que producen módulos con células importadas.

De estas medidas, se excluyó a todos los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) cuyas exportaciones totales de lavadoras o paneles solares representan menos del 3% del total importado por Estados Unidos. De esa cuenta se incluyó a México en ambos casos y a Canadá en la medida que protege a

²⁴ U.S. International Trade Commission, Section 201 Cases: Imported Large Residential Washing Machines and Imported Solar Cells and Modules. Washington, January 22, 2018. Edición electrónica en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20Cases%20Fact%20Sheet.pdf>

los productores nacionales de lavadoras. México es un importante exportador de lavadoras a Estados Unidos y tiene una incipiente industria de paneles solares.

Por otra parte, respecto a los aranceles impuestos al acero y aluminio, la administración de Trump argumentó que las importaciones de estos productos y el exceso en la capacidad global para producirlos están debilitando la economía interna, pues en el caso del acero se corre el riesgo de que más empresas productoras nacionales se cierren, con el riesgo de que se reduzca la capacidad del país para cumplir con los requisitos de producción en el caso de una emergencia nacional, situación que puede llegar a obstaculizar las demandas de la defensa nacional.²⁵

Asimismo, asegura el gobierno que Estados Unidos corre el riesgo de convertirse en un país dependiente de los productores extranjeros de aluminio de alta pureza, necesario para los principales sistemas militares y comerciales. Tras estas consideraciones formuladas en el marco de una investigación realizada por el Secretario de Comercio sobre el efecto de las importaciones de estos metales en la seguridad nacional bajo la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial 1962 y sus enmiendas, Donald Trump decidió imponer un arancel del 25% a las importaciones de acero y de 10% a las importaciones de aluminio.

Según la investigación mencionada, el exceso de capacidad global masiva en la producción de acero y aluminio es el problema principal que enfrentan las industrias de acero y aluminio a nivel global y esto se debe especialmente a la sobrecapacidad de las industrias de China, cuya producción a nivel mundial se incrementó significativamente hasta 2014, cuando el gobierno chino decidió empezar un programa para eliminar el exceso de su capacidad instalada.²⁶ China es el mayor productor mundial

25 White House, Proclamación presidencial sobre el ajuste a las importaciones de acero en los Estados Unidos. Washington, 8 de marzo de 2018. Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>

26 U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, The effects of imports of steel on the national security. Pgs. 1-5 (263 pp.) Washington, January 11, 2018. Electronic edition in: <https://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file>

de acero bruto y según las estadísticas de la Asociación Mundial del Acero, en 2017 la producción total de acero crudo fue de 1,691.2 millones de toneladas, de las cuales China produjo 831.7 millones, el 49.2% del total.²⁷ Por su parte, la capacidad instalada utilizada a nivel mundial se ha mantenido desde hace algunos años alrededor del 70.0%, lo cual se atribuye al vertiginoso crecimiento de la producción china, cuya participación en el mercado entre 2007 y 2017 se incrementó en 12.9%, haciendo caer los precios del acero y la participación de otros países en la producción del mismo.

Sin embargo, las exportaciones de acero de China se dirigen principalmente a los países asiáticos. En 2017 por ejemplo, 45.6 millones de toneladas de las 74.4 exportadas por China se dirigieron a otros países asiáticos y solo el 2.5% a los países del TLCAN. Estados Unidos produjo en cambio solo 81.6 millones de toneladas, exportó 10.2 e importó 35.4 millones de toneladas. En ese año Estados Unidos fue después de la Unión Europea (UE), el segundo mayor importador mundial de acero y entre sus principales proveedores se encuentran sus socios en el TLCAN, Canadá y México, quienes le proveyeron del 25.0% del acero importado en 2017. Entre los países que exportan acero hacia los Estados Unidos también están Brasil, Corea del Sur y Rusia. Por otra parte, como ocurre con el acero, la producción mundial de aluminio presenta problemas similares. En 2016 se encontraban entre los principales productores de este metal, China, Rusia, India, Canadá, Emiratos Árabes y Estados Unidos, quienes junto al resto de países, produjeron en conjunto 57.6 millones de toneladas métricas. China superó entonces ampliamente la producción del resto de países al producir 31.0 millones de toneladas métricas, operando al 77% de la capacidad instalada. Como China, el resto de países mencionados, excepto los Emiratos Árabes Unidos, produjeron por debajo de su capacidad instalada y Estados Unidos

[doc.gov/index.php/forms-documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file](https://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file)

27 World Steel Association, The Largest Steel Producing Countries. 24 January 2018. Electronic edition in: <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:371e31b5-7866-4c27-bffd-72f25946858c/2017+World+Crude+Steel+Production+Press+Release+Attachment.pdf>

produjo solo 840,000 toneladas métricas, utilizando solo el 48.0% de su capacidad instalada.²⁸ De hecho la participación de China en la producción mundial de aluminio se elevó de 44.2 a 53.8% entre 2012 y 2016, en tanto que la producción estadounidense ha mostrado desde 1970 una tendencia decreciente.²⁹

En ese contexto Estados Unidos argumenta que la caída de la producción nacional se debe a la contracción de los precios derivada del vertiginoso crecimiento de la producción china, al incremento de las importaciones, así como a los altos costos que la producción de aluminio tiene en el país, como consecuencia del alto consumo de energía que requiere la producción del metal y los altos costos de esta en los Estados Unidos. Según el informe del Departamento de Comercio³⁰, los países que producen aluminio son aquellos que tienen menos costos de energía, con excepción de China, que opera con costos energéticos más altos que los de Estados Unidos, pero cuyos costos totales de producción son similares a los de este.

De acuerdo con el gobierno estadounidense, esas circunstancias provocaron el cierre de varias fábricas nacionales y que se mantuviera el crecimiento de las importaciones de aluminio. Entre 2013 y 2016, las importaciones de aluminio de Estados Unidos se incrementaron en un 10.7% al pasar de 4.4 a 4.9 millones de toneladas métricas. Canadá es por mucho el principal proveedor de aluminio de los Estados Unidos. En 2016 exportó el 46.9% del aluminio recibido por Estados Unidos. Por su parte, Rusia, China, los Emiratos Árabes y Argentina cubrieron el 12.0, 9.0, 8.9 y 3.2%, respectivamente, de las compras estadounidenses en ese año.

En el caso de los aranceles al acero y el aluminio, es importante subrayar que los argumentos sostenidos por el gobierno estadounidense se refieren a las dificultades que Estados Unidos

²⁸ U.S. Department of de Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, The effects of imports of aluminum on the national security. Pg. 43 (263 pp.) Washington, January 11, 2018.

²⁹ Ibid. Pg. 42.

³⁰ Ibid. Pgs. 1-5.

tendría para cubrir sus necesidades de acero³¹ y aluminio en caso de una emergencia nacional al volverse dependiente de la producción de otras potencias económicas como China o Rusia.

La argumentación estadounidense referida a la seguridad nacional busca dejar fuera la intervención de la OMC en el asunto, aunque para otros, abrirá la puerta la resolución de controversias a la luz de lo dispuesto en el Artículo XXI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que contiene excepciones relativas a la seguridad nacional, pero cuya redacción es ambigua, está sujeta a discusión y no ha sido considerada anteriormente por ninguna de las partes en un caso de solución de controversias ante la OMC. Estados Unidos ha sostenido al respecto que los aranceles no pueden ser impugnados porque la norma del GATT sobre la seguridad nacional es autodefinida por la parte afectada y no está sujeta a revisión. Por esta razón según el Representante Estadounidense de Comercio, Robert Lighthizer, los aranceles impuestos al acero y aluminio no pueden ser considerados como una salvaguarda ni dirimirse en el marco de la OMC.

No obstante esa postura, Estados Unidos ha estado dispuesto llevar a cabo negociaciones bilaterales con los gobiernos afectados, pero en la mayoría de los casos no se han logrado acuerdos satisfactorios para ambas partes. De igual manera no se ha librado de las acciones de China, Canadá, México y la Unión Europea, quienes exigen que estas cuestiones se diriman en la OMC y con esa intención han interpuesto acciones para la solución de controversias ante ese organismo. Hasta la fecha, solo Argentina y Australia lograron acuerdo con Estados Unidos para suspender las medidas arancelarias sobre el acero y el aluminio.

Entre los principales argumentos enunciados por esos países, la Unión Europea expresó que los aranceles impuestos por Estados Unidos son ilegales, pues el argumento de la seguridad nacional es solo un pretexto para imponer medidas de salvaguardia.

³¹ El acero tiene múltiples aplicaciones: en la producción de infraestructura, maquinaria y equipo de distinto tipo; en el transporte terrestre, aéreo y marítimo; en el almacenamiento, purificación y distribución de agua; en el cultivo, el almacenamiento, el envasado de alimentos; y la producción, transporte y distribución de energía.

Como respuesta, la UE además de acudir a la OMC solicitando la realización de consultas por esa vía, presentó ante este organismo una lista de productos a los cuales se aumentan los derechos arancelarios, invocando su derecho a suspender concesiones o derechos sobre productos provenientes de Estados Unidos en forma equivalente al daño causado por la medida adoptada, según lo establecido en el GATT y el Acuerdo de Salvaguardias. En general, la UE ha dispuesto fijar aranceles a las importaciones de Estados Unidos por un monto de US\$3,400 millones si este no elimina las medidas tomadas sobre el acero y el aluminio. Entre la lista de productos sujetos a la medida, la UE incluyó algunos productos comestibles, tabaco, cosméticos, ropa, veleros, y por supuesto, productos de acero, hierro fundido y tubos.

Por su parte, la ministra de Relaciones Exteriores de Canadá, Chrystia Freeland al iniciar el proceso de resolución de diferencias, solicitando la realización de consultas con Estados Unidos, manifestó que los aranceles unilaterales impuestos con el pretexto de salvaguardar la seguridad nacional, son inconsistentes con las obligaciones comerciales internacionales de los Estados Unidos y con las reglas de la OMC.

La posición del Ministerio de Comercio de China es también categórica cuando manifiesta que “no hay evidencia de que las importaciones de acero amenacen con perjudicar la seguridad nacional de los Estados Unidos, pues de acuerdo con los requisitos de defensa, este no depende de las importaciones de acero fabricado en el extranjero. (...) En otras palabras, el acero necesario para la defensa y otros sectores críticos puede ser, y es fácilmente satisfecho por la producción nacional. (...) Estadísticas recientes del Instituto Estadounidense del Hierro y el Acero muestran que solo 3% del total de los envíos nacionales de acero de Estados Unidos se destinan a la defensa y seguridad nacional. (...) En segundo lugar, las importaciones de acero de Estados Unidos provienen de una amplia gama de más de 100 países y territorios, por lo cual las cantidades de acero proveniente de cada uno de ellos es baja en comparación con las importaciones totales (...) y la gran mayoría (el 70%) proviene de sus aliados cercanos (...). Además, la industria siderúrgica de Estados Unidos es

saludable, tiene tecnología de punta para producir acero de alto valor y los productores están actualmente haciendo inversiones significativas para mejorar la producción nacional, su fuerza global y la competitividad. (...). Adicionalmente, las importaciones de acero provenientes de China han disminuido en períodos recientes y representan una porción mínima de las importaciones de acero realizadas por Estados Unidos.”³²

En respuesta a esa decisión estadounidense, China decidió imponer aranceles a 128 productos estadounidenses por un monto anual de US\$ 3,000 millones que equivalen al daño causado por Estados Unidos. Sin embargo, Donald Trump empeñado en reducir el déficit comercial con China, acusó a esta del robo de propiedad intelectual, tecnología y otras prácticas comerciales injustas y decidió imponer aranceles de 25% a un total de 1,300 productos chinos, entre los que sobresalen aparatos con tecnología de punta de la industria aeroespacial y robótica, cuyo monto total anual sería de US\$ 50,000 millones. Como represalia China dispuso aplicar un arancel adicional de 25% a 659 productos estadounidenses, por un valor anual total de US\$ 50,000 millones. Se incluyen entre los mismos, productos agrícolas y automotrices. Finalmente, ante la ausencia de resultados en las negociaciones que han entablado ambos países, en septiembre Trump ordenó al Secretario de Comercio imponer aranceles a China por el equivalente a US\$ 200,000.0 millones adicionales, advirtiendo que está dispuesto a imponer aranceles por US\$ 267,000.0 millones más si China responde afectando a los productores agrícolas estadounidenses, pero China ha amenazado con imponer aranceles a las importaciones estadounidenses por US\$ 60,000.0 millones adicionales.

Esas medidas han tenido y tendrán por supuesto un impacto sobre el comercio mundial. Una de las consecuencias inmediatas es el incremento de los precios de los productos gravados y de los bienes que requieren de materias primas o insumos grabados

³² Position of the Ministry of Commerce of China: U.S. Section 232 Investigation on imported steel en Department of the Commerce, The effect of import of steel on the national security, An Investigation conducted under section 232 of the trade expansion Act of 1962, AS AMENDED. Pgs. 144-147. January 11, 2018.

para su producción, afectando a los consumidores. En Estados Unidos los precios de las lavadoras aumentaron un 20% en los últimos meses, Coca Cola también anunció un incremento en el precio de los refrescos debido al aumento de los precios del acero, el aluminio y otros que suben los precios de embotellamiento y transporte. Asimismo anunciaron incrementos en los costos de producción, y por tanto, en los precios al consumidor final, las fabricantes de automóviles General Motors, Ford, Fiat Chrysler y GM. BMW y Tesla también anunciaron que aumentarán los precios de los vehículos fabricados en Estados Unidos y exportados a China debido al aumento de los aranceles impuestos por la nación asiática sobre la importación de los automóviles fabricados en Estados Unidos. Esta situación favorece en cambio a los fabricantes europeos que no tienen plantas en Estados Unidos.

Las medidas anunciadas en septiembre por la Casa Blanca están amenazando el comercio de una amplia gama de productos fabricados en China y comercializados en Estados Unidos, lo cual afectará a los consumidores y a grandes comercios como Walmart que en el mediano plazo seguramente optarán por cambiar a sus proveedores, pues los nuevos aranceles incluirían también a productos como luces de Navidad, electrodomésticos, colchones, mochilas, bolsas de mano, bicicletas, etc.

La ofensiva estadounidense y la respuesta China también están obligando a las empresas situadas en China a resituarse en otros países para evitar el riesgo del enfrentamiento entre ambas economías. Algunos productores, especialmente aquellos que exportan a Estados Unidos empezaron hace algunos años a trasladar su producción a Bangladesh, Camboya y Vietnam, buscando mejores precios y salarios, y la presión de Trump sugiere que este tipo de medidas podrían incrementarse en los años siguientes. Esto también incluye a las compañías de transporte que tendrán que reestructurar sus actividades en función de los cambios que se den en la producción y el comercio mundiales. El conglomerado internacional Moller Maersk, la compañía naviera más grande del mundo, sería una de las empresas más afectadas por la reducción de las importaciones y exportaciones, y según

Bloomberg, habría perdido en 2018 un tercio de su valor debido a la incertidumbre que genera “la guerra comercial”.³³

Por su parte, el gobierno estadounidense continúa abriendo el camino para el fortalecimiento de la industria, y en general, de la producción estadounidense, a costa sin embargo, del aumento de los precios de distintos productos. Podría por esa vía disminuir el déficit comercial con China, pero nada garantiza que el déficit global de Estados Unidos disminuya en el largo plazo, pues las empresas siempre se situarán en aquellas partes del planeta en donde obtengan mayores rendimientos.

De acuerdo con un informe del Banco Holandés, si Estados Unidos y China continúan imponiendo barreras al comercio, la disminución en el comercio mundial podría alcanzar un significativo 4.0%, pero en Estados Unidos se mantiene el nivel de crecimiento esperado para 2018 (2.8% del PIB, según la OCDE), como consecuencia de la reforma fiscal y la repatriación de capitales.

3.4 La “guerra comercial” es también una respuesta a los planes de expansión chinos

Las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Donald Trump pretenden también salirle al paso a los proyectos de expansión chinos que se desarrollan en la llamada Nueva Ruta de Seda, así como al plan Made in China 2025 que busca fortalecer la producción, el comercio internacional y el consumo interno. Este último fue presentado en 2015 y tiene como objetivo reestructurar su industria haciéndola más eficiente por medio de la innovación tecnológica, promoviendo el desarrollo de industrias avanzadas, pero también tradicionales, enfocándose en la calidad, la fabricación inteligente y la producción verde. China busca con este plan fortalecer su consumo interno, pero también equiparar la calidad de sus productos con los de Alemania y Estados Unidos, por ejemplo, situándose en la cúspide de las cadenas de producción mundiales. En este sentido, China pretende hacer

³³ BBC, Por qué la naviera Maersk, la más grande del mundo, es la primera gran víctima de la Guerra comercial entre Estados Unidos y China. 16 de julio de 2018. Edición electrónica en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44847574>

tres cosas al mismo tiempo: elevar el contenido nacional de los componentes y materiales básicos (actualmente depende de las materias primas importadas), situarse como potencia tecnológica mundial y elevar el consumo interno, pasando de un modelo exportador a uno que contribuya al mismo tiempo a elevar el nivel de vida de su población.

Al respecto un informe de la Casa Blanca indica que China intenta acceder a la propiedad intelectual de Estados Unidos de distintas maneras, entre las que se incluyen el robo físico y cibernético, la transferencia forzada de tecnología y eludiendo los controles a la exportación de activos de alta tecnología fabricados en Estados Unidos.³⁴ China por su parte ha respondido que sus aspiraciones económicas son legítimas y que hará lo necesario para defender sus intereses.

Es importante considerar entonces que la llamada “guerra comercial” es más bien la respuesta del gobierno estadounidense a la reestructuración de la economía mundial, especialmente aquella que se lleva a cabo en China, cuyos planes tendrán efectos en distintas economías, pero especialmente en la estadounidense, no solamente porque es su principal socio comercial, sino porque China busca sustituir un porcentaje importante de los productos importados que utiliza en la producción interna, por productos nacionales. Las presiones de Trump van dirigidas a frenar las pretensiones de China de fortalecerse internamente y expandirse tecnológicamente, disputando a Estados Unidos el mercado de las tecnologías avanzadas, así como a disminuir el déficit comercial que Estados Unidos mantiene con la nación asiática en un momento en que el gobierno chino pretende, paradójicamente, renovar su aparato productivo para fortalecer el mercado interno.

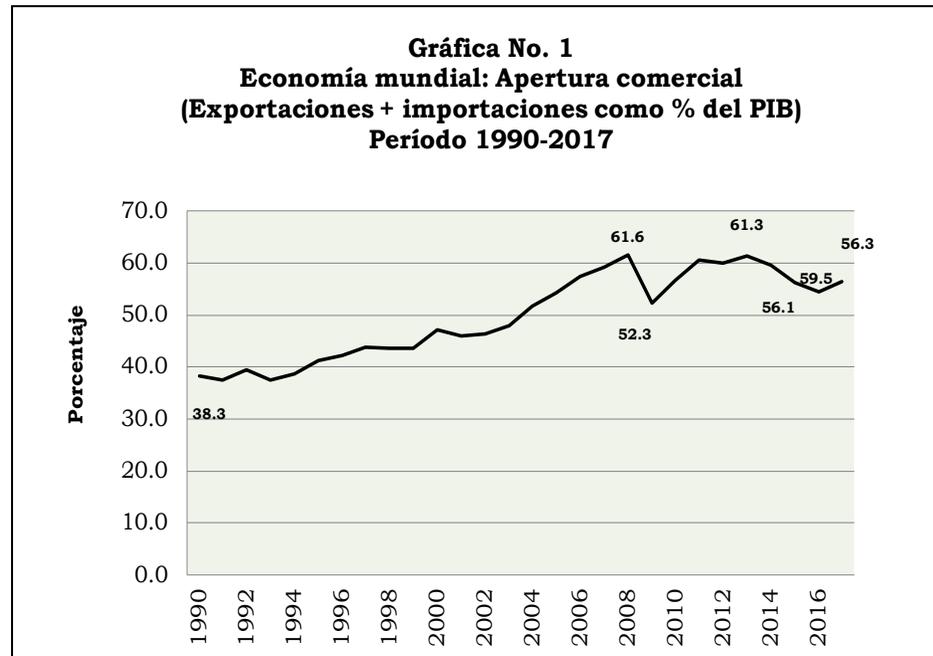
³⁴ White House, Declaración - Informe de la Oficina de Comercio e Industria Manufacturera: Cómo la agresión económica de China amenaza las tecnologías y propiedad intelectual de los Estados Unidos y el Mundo. Washington, 19 de junio de 2018. Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/office-trade-manufacturing-policy-report-chinas-economic-aggression-threatens-technologies-intellectual-property-united-states-world/>

4. ¿Es el estancamiento del comercio internacional y de la inversión extranjera directa un síntoma de desglobalización?

En los últimos años la evolución del comercio mundial ha dado la pauta para que se afirme que hay un proceso de desglobalización económica. Sin embargo, existen diversos factores que justificarían la tendencia al estancamiento de la relación entre el valor del comercio mundial y el PIB global tras la crisis económica de 2008 y que no necesariamente implican una contracción como tal de las relaciones comerciales a nivel mundial. Entre estos factores sobresalen las nuevas regulaciones impuestas al sector financiero, pues este influye de manera determinante en el comercio internacional de tal modo que si se observa el comportamiento del grado de apertura comercial³⁵ y el de los activos financieros transfronterizos mundiales, es posible ver como fluctúan a lo largo del tiempo dibujando las mismas tendencias de aumento y contracción. Durante el período 1990-2008, por ejemplo, el comercio internacional medido por el grado de apertura económica creció constantemente, sin restricciones, de 38.3% en 1990 a 61.6% en 2008. No obstante, es claro también que la crisis económica influyó determinantemente en la contracción de flujos comerciales de bienes y servicios, pues este indicador se contrajo inicialmente y se mantuvo alrededor del 60.0% hasta 2014, situándose en 56.3% en 2017 (ver Gráfica No. 1). De acuerdo con algunos estudios un comportamiento similar se observa respecto a la evolución de los activos bancarios transfronterizos declarados por los bancos sobre el PIB.³⁶

³⁵ El grado de apertura económica es un indicador que mide la relación entre la suma del valor de las exportaciones más el de las importaciones sobre el PIB.

³⁶ Cálculos realizados con la información de la base de datos del Banco Mundial.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

En primer lugar, no cabe duda de que este comportamiento está relacionado con las restricciones impuestas al mercado financiero, especialmente en Estados Unidos y varias de las economías europeas tras la crisis de 2008, con el propósito de mermar los efectos de la misma y la posibilidad de crisis futuras imponiendo regulaciones más estrictas que permitieran evaluar convenientemente el riesgo financiero sistémico.

En segundo lugar, debe considerarse que en una economía globalizada, las transacciones comerciales y financieras al interior de las empresas transnacionalizadas, pueden contabilizarse doblemente o no contabilizarse. Algunos analistas explican que en el contexto de la globalización, en donde las Redes Globales de Producción (RGP) se caracterizan por la fragmentación de sus procesos productivos, “los inputs intermedios, componentes o

productos semielaborados, cruzan las fronteras en más de una ocasión (en la medida que van avanzando en la cadena global de valor hacia el producto que llega al consumidor final), por lo que las estadísticas de comercio internacional recogen más de una vez el valor de algunos componentes insertados en el PIB”.³⁷

La flexibilidad productiva que contribuyó a la globalización capitalista dio paso a la conformación de las RGP y por tanto, a la doble contabilidad en los registros sobre exportaciones brutas pues aunque el valor de la materia prima debería contabilizarse sólo una vez a lo largo de la cadena productiva (en el PIB en país originario), se registra, en cambio, varias veces en las exportaciones mundiales: se contabiliza en las exportaciones de cada país que participa en la cadena productiva desde la extracción de la materia prima hasta la obtención del producto final.

Eso explicaría el crecimiento acelerado del comercio sobre el PIB mundial durante el período 1990-2008 en el cual nacieron y proliferaron las RGP por medio de las cuales transita actualmente más del 80.0% del comercio mundial según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Esto significaría también que la ralentización del comercio mundial sobre el PIB a partir del 2008 está relacionada tanto con la desaceleración del crecimiento, como con la consolidación de la globalización del capital por medio de las RGP. En otras palabras, las RGP están encontrando su límite, pues la globalización ya se extendió por todo el planeta, de tal modo que la doble contabilidad también se contiene frente al crecimiento del PIB.

Respecto a las opiniones de que existe una desglobalización financiera, el Banco de Pagos Internacionales (BPI), en su informe anual publicado en junio de 2017 indica que los datos consolidados se recopilan de acuerdo a las convenciones establecidas para la integración de la balanza de pagos, pero que el uso de los activos exteriores para medir las dimensiones de la globalización financiera

³⁷ Joan Tugores Ques, ¿Qué ocurre con el comercio internacional?. Mundo Económico, 23 de noviembre de 2015. Edición electrónica en: <https://www.monempresarial.com/es/2015/11/23/que-ocurre-con-comercio-mundial/>

tiene una limitación ya que duplican la cantidad de algunas posiciones e ignoran otras que son importantes. De acuerdo con el BPI, en el caso de los activos transfronterizos, se contabiliza doblemente una posición cuando por ejemplo la casa matriz de un banco financia a una de sus sucursales ubicada en un centro financiero en otro país, la cual a su vez presta el dinero a otro país. Asimismo, “las posiciones locales de los bancos contabilizadas por una de sus filiales en el extranjero frente a los residentes del país de acogida, no se contabilizan en las posiciones exteriores del país de origen del banco ni en las del país en donde está radicada la filial”³⁸, aunque en términos consolidados son efectivamente posiciones exteriores, ya que el banco tiene un activo con un prestatario situado fuera del país, aunque se contabilice o se financie localmente.

En ese sentido el BPI explica que para conocer la situación del sistema financiero mundial es más útil recurrir a las estadísticas bancarias organizadas por nacionalidad por cuanto estas dejan ver que la contracción bancaria ocurrida entre los años 2007 y 2017 no es homogénea, pues afecta principalmente a los bancos europeos. En estos el descenso en los activos fue superior al descenso mundial y los activos exteriores habrían disminuido en más de US\$ 9.0 billones en el lapso mencionado. Por el contrario, los bancos estadounidenses, de otras economías avanzadas y emergentes aumentaron los montos en activos exteriores.³⁹

En el contexto de la crisis económica, indica el BPI, los bancos europeos recurrieron al desapalancamiento y se refugiaron en sus países de origen, lo cual puede relacionarse con una reducción de la rentabilidad esperada en el exterior, el aumento de la aversión al riesgo o como resultado de las políticas de ayuda pública y monetarias no convencionales centradas en el préstamo interno, pero en definitiva se trataría de un reacomodo frente a la crisis más que de una tendencia estructural de desglobalización.⁴⁰

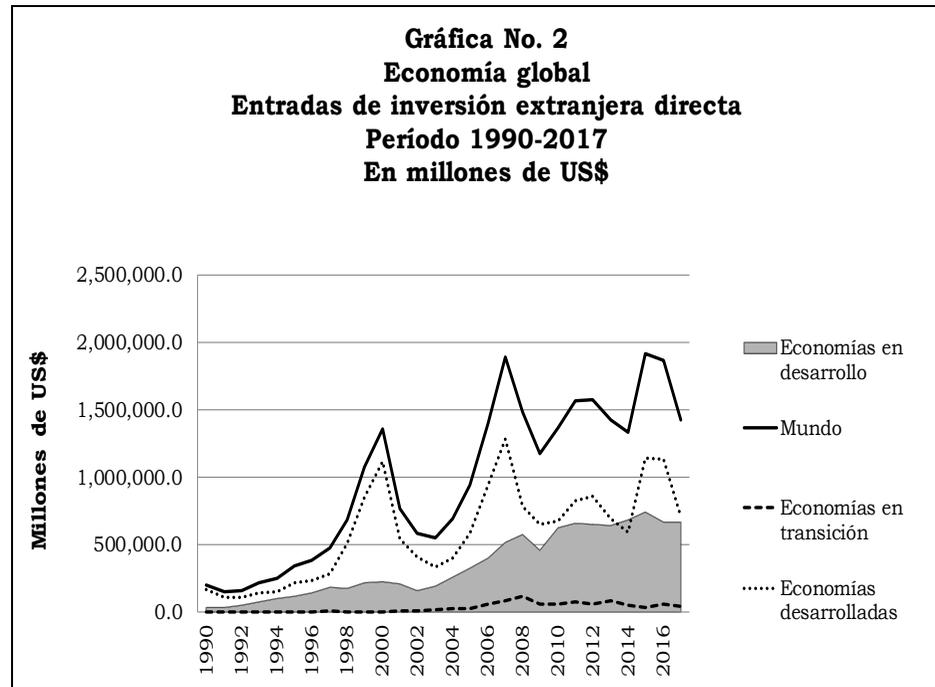
38 Banco de Pagos Internacionales (BPI), 87 Informe Anual, 1 de abril 2016 al 31 de marzo de 2017. Pgs. 139-140. Basilea, 25 de junio de 2017. Edición electrónica en: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017_es.pdf

39 *Ibidem*.

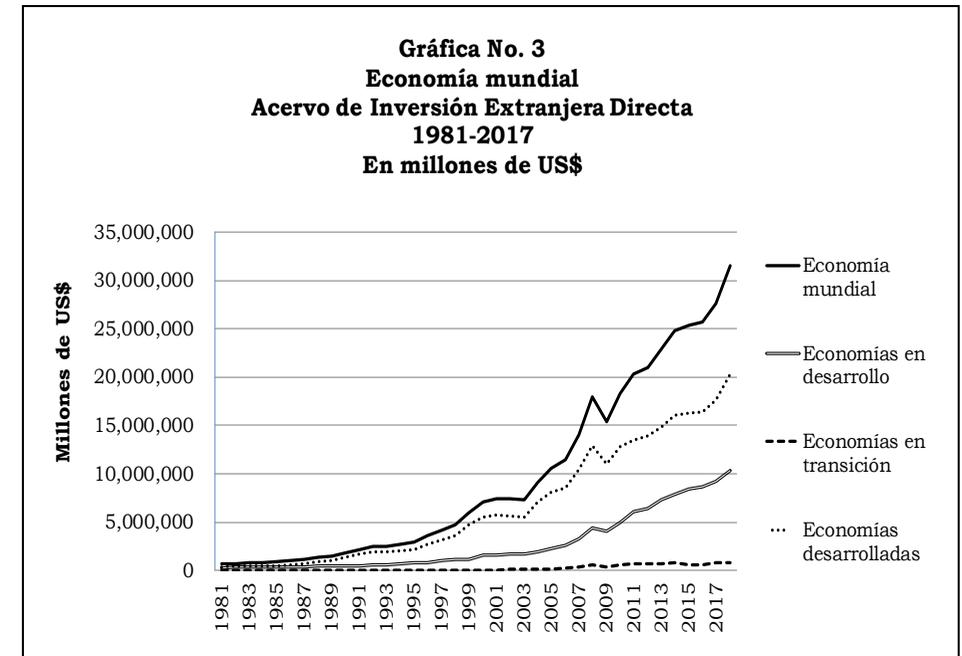
40 BPI, *ibid.* Pg. 141.

Lo que plantea el BPI, es que existen problemas en el sistema de cuentas nacionales actual para medir adecuadamente el volumen de transacciones financieras internacionales, pero que con las existentes se puede apreciar un repliegue de los bancos que está relacionado con los riesgos externos y las políticas internas implementadas por los diferentes países para fortalecer el sector financiero, lo cual a la vez no está necesariamente relacionado con un retorno permanente de los bancos hacia las economías nacionales, y en efecto, no podría pensarse en un escenario de repliegue permanente de las transacciones financieras internacionales en mundo económico conectado por una red de cadenas productivas por medio de las cuales se realiza también el 80.0% del comercio mundial.

Una última variable que debe analizarse para entender el curso de la economía mundial en los últimos años es la Inversión Extranjera Directa (IED). Como ocurre con las otras variables, las entradas de IED crecieron aceleradamente entre 1990 y 2008, y empezaron a mermar entre 2008 y 2017, de tal modo que en este último período se redujeron un 3.7%. Tras la caída de los precios en las materias primas observada desde 2014-2015, la IED se incrementó a Europa y los Estados Unidos, disminuyó en las economías en transición y se mantuvo estable en las economías en desarrollo (ver Gráfica No. 2). Entre 2016-2017 sin embargo, la inversión extranjera cayó en todo el mundo (23.0%), especialmente y como resultado del incremento anterior, en la Unión Europea y Estados Unidos. Es posible que la incertidumbre ocasionada por las medidas económicas de Trump haya influido también en las decisiones de los inversionistas.



Sin embargo, cuando se observa la evolución el acervo de inversión extranjera directa en el mundo a lo largo del proceso de globalización del capital es posible observar que desde la década de los años 70 este creció vertiginosamente viniendo siempre de más a menos en la medida en que la misma se extendía por el mundo y por tanto, en la medida en que más zonas se integraban a la acumulación capitalista y el capital se concentraba, hasta estabilizarse en la última década. Así, entre 1981 y 1990 el acervo de IED creció 600 %; entre 1990 y 1999, se incrementó un 223%; entre 1999 y 2008 aumentó sólo 117% y entre 2008 y 2017, 105% (ver tendencia en la Gráfica No. 3).



En este sentido, considerando la conceptualización que hace William Robinson, no puede hablarse de un proceso de desglobalización capitalista sino de su consolidación, lo cual se manifiesta en elevados niveles de concentración del capital, en la existencia de una crisis de sobreproducción, de aumento del capital ocioso y especulativo, y por tanto, de la intensificación de las fricciones nacionales y transnacionales por los mercados existentes que implican negociaciones y renegociaciones entre los gobiernos, aseguradas, como en el caso del gobierno estadounidense, por las amenazas y el uso de la fuerza militar.

En ese contexto, Trump, como representante de esos capitales transnacionales, está utilizando el poder económico militar de Estados Unidos para forzar una correlación fuerzas económicas y políticas con el propósito de provocar el retorno de los capitales al país y generar puestos de trabajo al interior de los Estados Unidos,

¿Existe un proceso de desglobalización económica? (Una discusión sobre políticas adoptadas actualmente por el gobierno de Estados Unidos, su naturaleza y sus implicaciones)

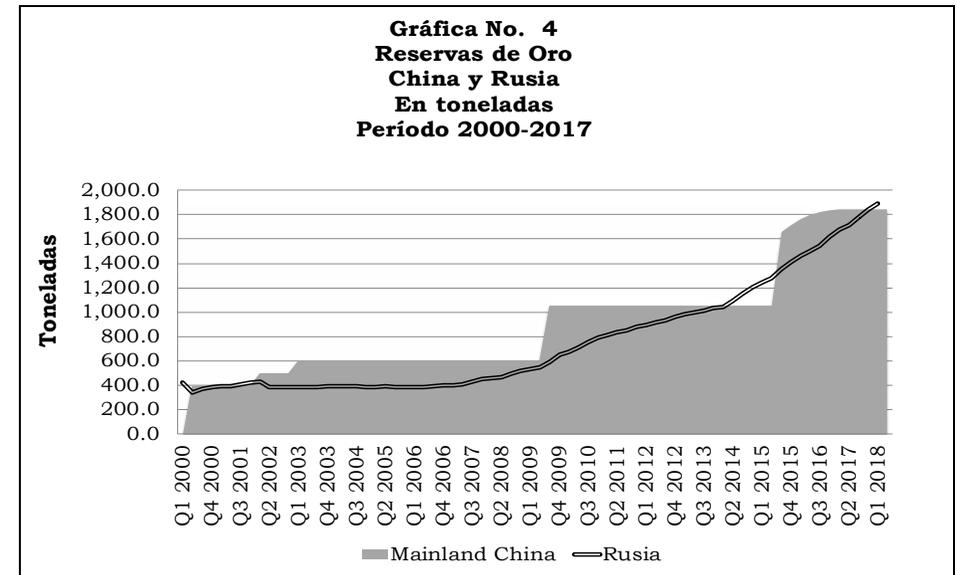
recurriendo a la utilización de medidas proteccionistas como instrumento político, que contribuya a la vez a obtener buenos resultados en las negociaciones con sus socios comerciales, de tal modo que la llamada “guerra comercial” discurre a la par de la renegociación del TLCAN y el rechazo al Acuerdo Transpacífico que paradójicamente favorece las intenciones chinas de expansión, pero coincide con la política gubernamental de enfocarse en el desarrollo interior de la economía estadounidense.

5. China aumenta sus reservas de oro y petróleo, retando al dólar estadounidense

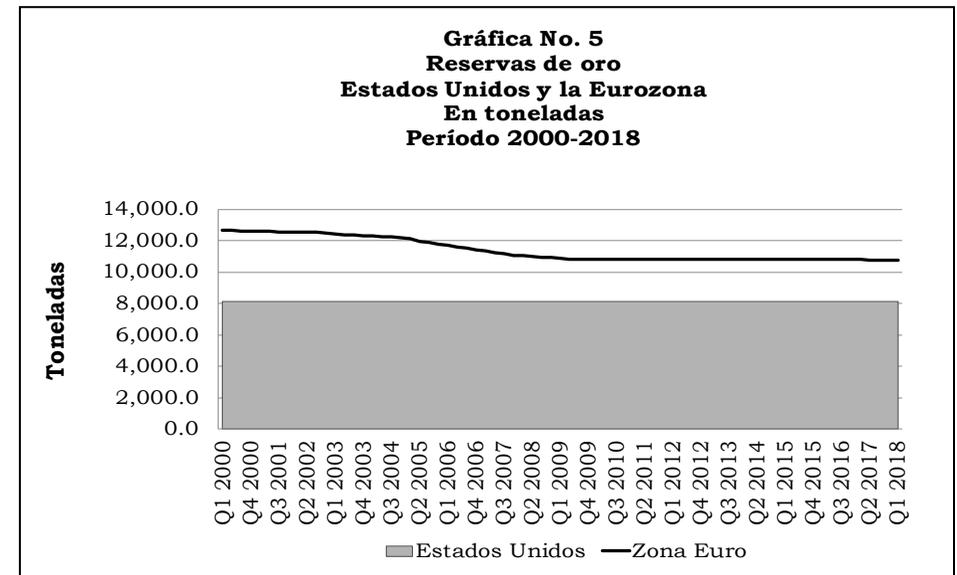
Claro que lo que está en el fondo de las políticas trumpistas es la intención de mantenerse como potencia económica en un mundo capitalista en reestructuración en donde la supremacía del dólar que se fortaleció en 1973 cuando la OPEP optó por utilizar esta moneda para la compra-venta de petróleo, empieza a romperse. China ha venido dando pasos para posicionar al yuan como moneda de intercambio mundial. Con ese propósito en los últimos años, al igual que lo hizo Rusia, triplicó sus reservas mundiales de oro. Entre 2008 y 2017, las reservas de oro de China se triplicaron pasando de 600 toneladas a 1,842.2 toneladas. Las reservas de Rusia siguieron la misma tendencia, aumentando de 519.6 a 1,838.8 toneladas en ese lapso.⁴¹ (ver Gráfica No. 4) Estados Unidos, en cambio, cuenta con las reservas más grandes del mundo y su volumen supera con creces a las chinas y rusas, pues desde 2005 ha reportado un total de 8,133.5 toneladas de oro (ver Gráfica No. 5). Asimismo, las reservas de la Eurozona se han mantenido más o menos constantes, fluctuando alrededor de las 10,800 toneladas desde 2009; pero en general, desde 2009, las reservas de oro mundiales han crecido, superando el nivel que tenían en el año 2000 (ver Gráfica No. 6).⁴²

41 World Gold Council, Estadísticas de reservas. Edición electrónica en: <https://www.gold.org/data/gold-reserves>. Información obtenida en agosto de 2018.

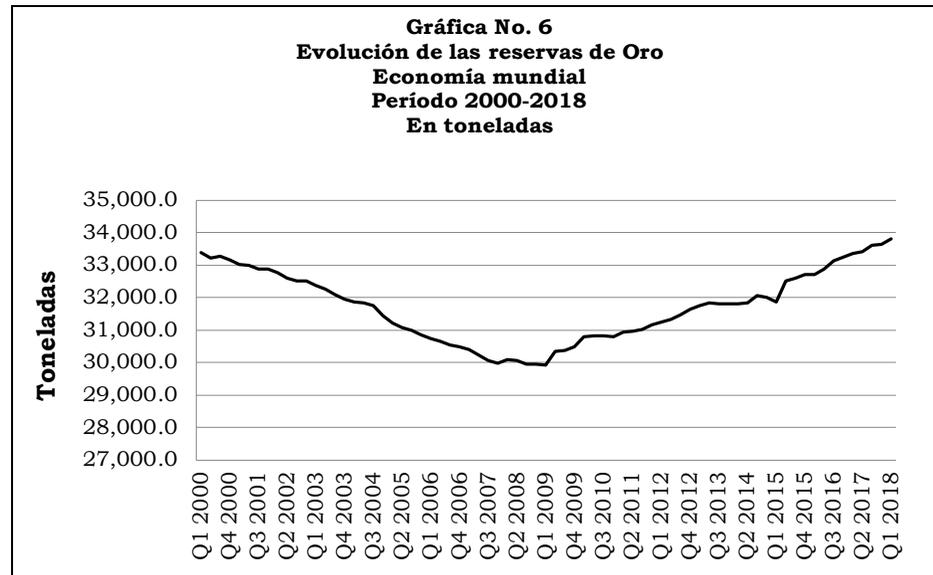
42 Ibídem.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de World Gold Council, Estadísticas de reservas.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de World Gold Council, Estadísticas de reservas.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de World Gold Council, Estadísticas de reservas.

Ese comportamiento es la respuesta a la virtual amenaza de una nueva crisis financiera, pero en el caso de China es además parte de esa planificación económica que busca fortalecer su presencia comercial en Asia, África y Europa invirtiendo en la Nueva Ruta de Seda, y a la vez, posicionar su moneda en la economía internacional, compitiendo con el dólar que por mucho sigue siendo la moneda más aceptada a nivel mundial.

El dólar ha sido además la única moneda aceptada para la compra-venta de petróleo y China se convirtió en 2017 en el mayor importador de petróleo crudo del mundo, importando 8.4 millones de barriles diarios, superando las compras de Estados Unidos que importó 7.9 millones de barriles diarios, con el consiguiente aumento de su factura petrolera, las consecuencias que esta situación y los indicios de una mayor confrontación con el gobierno de Donald Trump, podría tener sobre sus planes de crecimiento. De tal modo que para salirle al paso a las decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) que afectan la oferta de crudo, China que desde hace algún tiempo

ha reducido su producción de petróleo y que tiene un plan para expandir sus reservas petroleras a 500 millones de barriles, ha optado en los últimos años por diversificar la fuente de sus importaciones de tal modo que en 2017 el 44.0% de las compras de crudo realizadas por China se hicieron en países que no forman parte de la OPEP, en Rusia, Estados Unidos, Brasil, Angola y Malasia.

De acuerdo con los datos de la Oficina de Información Energética de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés), en 2017 el principal proveedor de petróleo de China fue Rusia, país que superó las importaciones provenientes de Arabia Saudita hasta entonces su mayor abastecedor. En 2018, como resultado de la inestabilidad frente a las acciones tomadas por Estados Unidos en contra del comercio chino y tras el anuncio de Donald Trump (en mayo) sobre el rompimiento del acuerdo nuclear que varias potencias suscribieron con Irán en 2015 y las sanciones posteriores, China continuó aumentando sus compras de petróleo, pero también anunció en agosto, tras elevar sus compras en Irán, que dejaría de importar el crudo producido en Estados Unidos, en clara respuesta a las amenazas estadounidenses de impedir que sus socios comerciales obstaculizaran las sanciones impuestas a la república islámica.

La decisión de China se concretó después de dar un paso que sin duda podría afectar para siempre en el largo plazo el comercio petrolero. Tras posponer la medida en varias ocasiones, el 26 de marzo de 2018 China por fin introdujo el contrato petrolero de futuros en yuanes, respaldados con oro, en la Bolsa Internacional de Energía de Shanghai en donde ese día se negociaron unos 20 millones de barriles de petróleo. Hasta agosto de 2018, los contratos de petróleo a futuro en yuanes parecían ir viento en popa y de acuerdo con información dada a conocer por la analista Bloomberg, en agosto ese tipo de operaciones seguían incrementándose mostrando un mayor dinamismo que los futuros negociados en dólares, comportamiento que se atribuye a los cambios que las medidas tomadas por Donald Trump están teniendo en el mercado petrolero.

Aunque el posicionamiento del yuan como moneda aceptada en las transacciones internacionales tiene aún un largo camino por recorrer, no cabe duda que esta acción representa un avance hacia las intenciones de China de llegar a tener algún control sobre los precios y mercados internacionales en donde el dólar ha sido la moneda de referencia.

Es importante destacar aquí que las sanciones que el gobierno de Trump está imponiendo sobre Irán también tienen la intención de fortalecer la producción interna de crudo, abriendo aún más el mercado para sus exportaciones, las cuales han crecido desde 2015 cuando Estados Unidos eliminó la prohibición que existía desde 1973 para exportar el crudo. Y es que la extracción de crudo de Estados Unidos ha aumentado vertiginosamente a partir de la utilización de las nuevas tecnologías aplicadas en la obtención del petróleo de esquisto (la fractura hidráulica o fracking), de tal modo que entre 2009 y 2017 las empresas han sido capaces de aumentar la producción de 7,263 a 13,057 miles de barriles diarios cerrando la brecha entre esta y el consumo interno que en 2017 se situó en 18,880 miles de barriles diarios. Esta situación está colocando nuevamente a Estados Unidos como el mayor productor mundial después de varias décadas de no estar en esta posición que le ha permitido además elevar sus ventas, exportando petróleo especialmente a China pero también a varios países de Europa como España, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Noruega.

6. De las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán y la urgencia de independizarse del SWIFT

Europa tiene mucho que decir respecto a las acciones de Trump contra Irán, pero también hay reacciones sobre las sanciones impuestas a Rusia en agosto tras concluir que esta es responsable del atentado de que fueron objeto en Gran Bretaña, el exespía ruso Serguéi Skripal y su hija Julia. El Departamento de Estado acusó a Rusia de utilizar armas biológicas para envenenarlos y amparándose en la Ley de eliminación del control de armas químicas y biológicas, dispuso prohibir la venta de armas de

Estados Unidos a Rusia, incluyendo artículos y servicios de defensa, servicios de diseño y construcción, así como el otorgamiento de crédito y garantía de crédito por parte de las dependencias del gobierno estadounidense.

A esas medidas se agregan las impuestas a Irán, entre las que se incluyen la prohibición de comprarle petróleo y la exigencia de que las empresas extranjeras salgan del país o serán incluidas en una lista negra. Estados Unidos amenazó además a Teherán con paralizar el servicio de pagos internacionales en noviembre de 2018, haciendo difícil la permanencia de las empresas europeas en el lugar.

Estas medidas, así como las impuestas a China, Turquía y otros países asiáticos, están obligando a la Unión Europea a redefinir sus alianzas y realizar acciones que le permitan en el futuro protegerse de los riesgos de depender de las decisiones unilaterales estadounidenses, pues el fin del acuerdo nuclear con Irán revirtió los proyectos que varias empresas europeas habían iniciado en este país tras la suscripción del mismo en 2015. Entre las empresas que ya anunciaron su salida de Irán se encuentran la petrolera francesa Total, la empresa automotriz alemana Daimler; la alemana operadora de ferrocarriles, Deutsche Bahn; la empresa alemana de telecomunicaciones Deutsche Telekom; el grupo francés productor de gas Air Liquide; el grupo automovilístico francés PSA, con sus marcas Peugeot y Citroën; la empresa alemana, productora de tecnología Siemens; la aerolínea inglesa British Airways, la alemana Lufthansa, y junto a estas, varias compañías hoteleras y de viajes. La retirada de estas y otras empresas de Irán representa la pérdida de negocios por miles de millones de dólares especialmente para las empresas transnacionales europeas y algunas estadounidenses que también habían optado por volver a Irán tras el levantamiento de las sanciones en 2015.

Ante esta situación, mientras las compañías Chinas y Rusas, retan a Estados Unidos y empiezan a aprovechar el espacio dejado por las empresas que abandonan Irán, los gobiernos europeos buscan la forma de evitar que su economía se vea afectada en el futuro por las acciones del gobierno de Donald Trump, y en general, por los

riesgos económicos que podrían afrontar sus transnacionales en el largo plazo frente a las decisiones estadounidenses unilaterales basadas en el ejercicio de su poder económico y armamentístico.

Los países europeos se manifestaron de distintas maneras al respecto, pero la reacción del gobierno alemán devela el malestar europeo ante la coacción estadounidense. El ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Heiko Maas, dejó ver que Europa debe independizarse de Estados Unidos empezando por romper el control que tiene del sistema de pagos internacionales. Maas expresó que Europa debe reevaluar su asociación transatlántica “de una manera sobria, crítica e incluso autocrítica”⁴³ y pidió que los países europeos hagan esfuerzos para “fortalecer la autonomía y soberanía de Europa en las políticas comerciales, económicas y financieras”⁴⁴. Agregó que se encuentran trabajando en “propuestas relacionadas con los canales de pago y la creación de más sistemas independientes relacionados con SWIFT para establecer un sistema monetario europeo”.⁴⁵

La Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), fue fundada en 1974 y es una red de comunicaciones para el envío de mensajes entre las instituciones financieras a través de la cual se transmite información e instrucciones por medio de un sistema estandarizado de códigos que sirve para identificar los bancos y las transacciones realizadas. No administra valores ni cuentas financieras, se trata en cambio de un sistema que es indispensable para la realización de transferencias financieras a nivel mundial y que cuenta con unos 9,000 miembros, pero sobre el cual Estados Unidos mantiene el control no solamente porque los criptosistemas de transmisión de datos han sido patentados por Estados Unidos, sino porque cuenta con la tecnología y el poder para apropiarse de toda la información electrónica que circula en las redes, incluida la red Swift.

43 Noticias del Frente, Ministro alemán: Europa debería reaccionar ante las sanciones de Estados Unidos dirigidas a Rusia, China y Turquía. 27 de agosto de 2018. Edición electrónica en: <https://es.news-front.info/2018/08/27/ministro-aleman-europa-deberia-reaccionar-ante-las-sanciones-de-estados-unidos-dirigidas-a-rusia-china-y-turquia/>

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.

Europa, China y Rusia han creado en los últimos años sus propios sistemas de pago: el Código Internacional de Cuenta Bancaria (IBAN), el Sistema de Pago Interbancario Transfronterizo (CIPS) y el Sistema para la Transferencia de Mensajes Financieros (SPFs), respectivamente. Sin embargo, estos operan para sus respectivas áreas monetarias y presentan dificultades para extenderse a las transacciones externas. El IBAN se utiliza en el área única de pagos de Europa, pero esta debe operar con el BIC-SWIFT en transacciones que involucran a países fuera del área. El CIPS ha logrado extenderse con la participación de cientos de bancos chinos y extranjeros, pero tuvo que hacer un convenio con el SWIFT para lograr extenderse internacionalmente. El sistema ruso SPFs, tendría el potencial para fortalecerse internacionalmente, pero tiene aún algunas deficiencias que evitan que más entidades financieras se sumen al sistema. En mayo de 2018 unos 582 bancos rusos se encontraban adscritos al sistema y se anunció que el mismo se está extendiendo para abarcar a la Eurozona, pues los costos por transacción que ascienden a unos 2 rublos (0.03 dólares), son más bajos que los del SWIFT.

El desarrollo de nuevas tecnologías contribuirá también al fortalecimiento de estos sistemas alternativos que buscan evadir el control que Estados Unidos tiene actualmente sobre el sistema de pagos, evitando así sanciones estadounidenses que dado el encadenamiento global, afectarían seriamente la economía mundial. En este sentido Rusia informó también que están considerando convertir el SPFs en un sistema Blockchain⁴⁶, para tener una encriptación más segura y sumar más clientes a la red de pagos lo

46 Es una tecnología que permite la transferencia de datos digitales de forma segura porque permite la creación de redes descentralizadas debido a que los datos no se almacenan en un solo servidor sino que están compartidos por todos los miembros de la red quienes hacen transacciones sin necesidad de intermediarios, evitando además los costos administrativos y de intermediación. El blockchain o cadena de bloques es la tecnología utilizada en las transacciones con criptomonedas, pero tiene la característica de poder aplicarse a diversidad de intercambios electrónicos. Este es además el sistema que se usa en la negociación de monedas como el Bitcoin. Ver *Imnovation*, Qué es el blockchain y cómo funciona. Edición electrónica en: <https://www.imnovation-hub.com/es/transformacion-digital/que-es-blockchain-y-como-funciona-esta-tecnologia/> y *Ok diario*, ¿Cuáles son los beneficios del blockchain?. 27 de enero de 2017. Edición electrónica en: <https://okdiario.com/economia/2018/01/27/cuales-beneficios-blockchain-1745921>

cual es fundamental para el fortalecimiento del SPFs.

Si partimos entonces de que la globalización es un modelo de acumulación productiva basado en la descentralización de los procesos productivos alrededor del planeta con capitales moviéndose en tiempo real a través de cadenas de valor por medio de las cuales se concreta la expansión de las relaciones de producción capitalista a nivel mundial, lo que las acciones de las potencias mundiales y las tendencias económicas observadas tras la crisis de 2008 manifiestan, es el avance desde un mundo unipolar con predominio indiscutible de Estados Unidos hacia uno multipolar en el que China, Rusia, la Unión Europea buscan romper la hegemonía de Estados Unidos respecto al dólar, la producción tecnológica, el sistema de pagos internacionales, etc. y el gobierno estadounidense presiona y amenaza a sus socios comerciales para que no hagan negocios con Oriente, pasando sobre los mecanismos de negociación de la OMC para proteger a sectores industriales que no pudieron sobrevivir ante el poderío y el desempeño industrial asiático.

El cuestionamiento al dominio monetario estadounidense supone una crisis económica y por supuesto, podría desembocar en una crisis geopolítica que Donald Trump está afrontando fortaleciendo el Departamento de Defensa y promocionando la venta de armas a nivel mundial. Por un lado, pretende hacer valer su voluntad por la fuerza, y por el otro, promueve su poderosa industria armamentista. En otras palabras, está recurriendo a medidas extraeconómicas para forzar acuerdos y a medidas económicas para vender lo que produce su industria. Esto por supuesto, tiene impacto sobre los mercados. Así, en el primer trimestre de 2018 las empresas estadounidenses repatriaron unos US\$ 300.0 millones, motivadas especialmente por la disposición que establece que ya no deben pagar impuestos por las ganancias obtenidas en el exterior cuando vuelven al país; pero en los últimos meses las empresas europeas que creyeron en el Acuerdo con Irán, salen del país por la fuerza del poderío militar estadounidense y por su amenaza de bloquear el sistema de pagos internacionales. China y Rusia estrechan su alianza y van por los negocios abandonados por Europa en Irán.

Quien parece estar perdiendo más con estas acciones es Europa, cuyas empresas invirtieron más que las estadounidenses tras la firma del Acuerdo Nuclear con Irán, pero la actitud de Donald Trump, también les advierte sobre los obstáculos que puede imponer Estados Unidos a sus negocios con China y Rusia. En esas circunstancias desmarcarse del sistema de pagos internacionales controlado por Estados Unidos es imperativo. Además, la unión euroasiática que se vislumbra entre China y Rusia con la Nueva Ruta de Seda, les cuestiona respecto a las nuevas posibilidades de negocios que se pueden abrir en esa dirección.

7. Las organizaciones responsables de la globalización también son cuestionadas

No obstante lo anterior, hablar de un proceso de globalización o desglobalización a partir de las cifras del comercio internacional o del volumen o del monto de los recursos financieros que circulan entre las distintas economías, es insuficiente si la cuestión se observa desde la perspectiva de las relaciones de poder, las estructuras organizacionales o la legislación que se creó o se fortaleció durante la posguerra o en los años noventa para llevar a cabo la apertura de las economías nacionales hacia el mercado internacional, bajo las directrices del neoliberalismo. Entre esas organizaciones se encuentran el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Comisión Europea, la OMC y el mismo BPI. Estas y otras organizaciones impulsaron el proceso de globalización neoliberal y se desempeñaron siguiendo las directrices de las grandes potencias mundiales, especialmente de los Estados Unidos. La globalización como tal, implicó en este sentido la acumulación y concentración del capital en redes globales económicas financieras capaces de disputar el poder a los Estados nacionales, constituyéndose en un poder supranacional.

Esta forma de capital se situó principalmente en las dos grandes ciudades financieras: la City de Londres y Wall Street en New York. Desde allí se entrelazan con otros enclaves financieros alrededor del mundo, ligadas a su vez a las redes transnacionales de bienes y servicios. Redes que permiten también que el capital económico

financiero circule fuera del control de los Estados Nación hacia paraísos fiscales por medio de empresas Off Shore desfinanciando a unas economías y beneficiando a otras. Un informe de OXFAM, por ejemplo, explica que en 2015 las 50 mayores empresas de Estados Unidos que cotizan en la bolsa de New York y otras, utilizaron una red oculta de 1,750 filiales ubicadas en paraísos fiscales para ocultar 1.6 billones de dólares offshore evitando el pago de los impuestos correspondientes.⁴⁷ En otro informe OXFAM indicó que los 20 principales bancos europeos obtuvieron en 2015 uno de cada cuatro euros de sus beneficios en paraísos fiscales.⁴⁸ Otras informaciones indican por la City de Londres circulan más del 55% de los depósitos offshore del mundo.

El proceso de deslocalización que ocurrió con la globalización tuvo de esa manera consecuencias diferentes en distintas economías, incluidas las desarrolladas. Las grandes empresas se extendieron alrededor del mundo, concentrando cada vez más capital, acrecentando los recursos financieros y procurando retener la mayor parte de las ganancias obtenidas fuera del alcance legislación tributaria de los estados nacionales. Las grandes empresas con sus filiales se situaron en los lugares con mejores condiciones materiales y tecnológicas, salarios bajos y precios adecuados para la realización de sus negocios de tal modo que la globalización también coadyuvó en muchas partes a ensanchar la desigualdad.

A la par de este proceso se fortalecieron las organizaciones que impulsaron el proceso y los Estados nacionales fueron quedando supeditados a las medidas económicas establecidas desde los poderes transnacionales y legislación internacional sobre el comercio, el sector financiero, las telecomunicaciones, el transporte, el ambiente, etc. El modelo de acumulación fue configurando un poder transnacional con influencia sobre los Estados nacionales,

⁴⁷ OXFAM, Una reforma tramposa. Informe de prensa de OXFAM. 12 de abril de 2017. Edición electrónica en: <https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/Resumen%20ejecutivo.%20%20Una%20reforma%20tramposa%20%28castellano%29.pdf>

⁴⁸ Manon Aubry, Thomas Dauphin, Bancos en el exilio: cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales. Pg. 7. OXFAM International. Sin fecha. Edición electrónica en: <https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/bp-opening-vaults-eu-banks-tax-havens-270317-es.pdf>

creando contradicciones que se manifestaron especialmente en el contexto y tras la crisis económica del año 2008. Es en ese escenario que se discutió la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (el Brexit), los esfuerzos de Europa, China y Rusia por fortalecer su sistema de pagos internacionales y la política del actual gobierno de los Estados Unidos. La situación actual respecto a la globalización se caracteriza entonces por la disputa entre distintas facciones y zonas económicas por la reubicación y redistribución del capital en un mundo en el que hay sobreproducción, se hacen cada vez más escasos los recursos naturales, se ha debilitado la institucionalidad estatal, se está llevando a cabo una importante transformación tecnológica, se incrementa el desempleo, no se ha logrado superar la pobreza, permanece la desigualdad, se reproduce la violencia y en muchos lugares la política también se ha deslocalizado poniéndose al servicio del capital transnacional.

Como ocurrió en Gran Bretaña con el Brexit, el gobierno de Estados Unidos dirigido por Trump pretende resolver ese conflicto dando incentivos a las empresas para que relocalicen sus inversiones en el territorio estadounidense, fortaleciendo la industria y el empleo nacional, obstaculizando a la vez el avance de la industria asiática sobre la nacional. Busca dirimir las contradicciones que ha generado el proceso de globalización, atrayendo capitales ocultos acaso en los paraísos fiscales, forzando a las empresas a salir de los países enemigos y tendiendo un cerco a lo largo de la frontera Sur para reducir la demanda creciente de empleo que se acrecienta con el ingreso de la población latinoamericana inmigrante, expulsada de sus países a causa también de las contradicciones que contribuyó a encubar la globalización capitalista neoliberal.

En ese escenario lleno de contradicciones, las organizaciones que impulsan la globalización capitalista también están siendo cuestionadas. Al respecto el gobierno estadounidense ha exigido reformas al BM y al FMI que se centren en la desregulación, así como en el impulso de programas de préstamo que prioricen el crecimiento guiado por el sector privado, advirtiendo, en referencia a los préstamos que el BM otorga a China, que en muchos países un sector público grande deja de lado al sector privado. Trump ha manifestado que Estados Unidos podría retirarse de

la OMC porque está recibiendo un trato comercial injusto y que esta lo ha permitido. De hecho, como se dijo anteriormente, las medidas arancelarias tomadas por el gobierno se basan en las leyes nacionales y se distancian del mecanismo de solución de controversias.

Esta situación ha provocado reacciones en esas y otras de las organizaciones que conducen la globalización capitalista, varias de las cuales han manifestado preocupación ante la intención de Trump de gravar el comercio internacional, pues consideran que una escalada de las restricciones al comercio mundial, impactará también negativamente en el empleo, el crecimiento económico mundial y en la economía de los Estados Unidos. Una de esas voces es por supuesto la del gerente general del BPI, Agustín Cartens, quien ha salido en defensa del libre comercio advirtiendo que las limitaciones al mismo “podrían aumentar los precios, aumentar el desempleo y frenar el crecimiento” obligando al incremento del tipo de cambio, fortaleciendo el dólar y perjudicando a los exportadores estadounidenses, así como a otros de economías emergentes. De acuerdo con Cartens esta situación podría desestabilizar los mercados financieros y poner freno al gasto de capital de las empresas porque los inversores se asustan y las condiciones financieras se hacen más estrictas. Al respecto agregó que en el largo plazo el proteccionismo provocará más dolor que ganancias.

Es patente entonces que en esta fase de reacomodo de la economía mundial hay un pulso entre las más conspicuas organizaciones globalizadoras y el gobierno estadounidense que en última instancia busca reformas y convenios que aseguren la supremacía económica y militar en el contexto del mundo multipolar. Trump busca revertir aquellos impactos del libre comercio que según su gobierno no están favoreciendo como se esperaba a la economía estadounidense, mientras fuerza una negociación ventajosa con socios comerciales del TLCAN, impone mayores aranceles a las importaciones asiáticas y fustiga a la OMC, a la Unión Europea, al FMI y al BM.

Recapitulando, más que un proceso de desglobalización, la

economía capitalista pasa actualmente por una reestructuración relacionada con las limitaciones de ese modelo de acumulación y sus contradicciones, situación que se expresa en una disputa entre distintos países y capitales para posicionarse en un mundo multipolar en donde unos abogan por mantener la continuidad de la globalización con sus estructuras económicas y organizacionales, y otros, como Trump y sus aliados en el poder, presionan para provocar la repatriación de capitales, el aumento de las inversiones productivas en el territorio estadounidense y el fortalecimiento de la industria nacional.

8. ¿Cómo afectan las políticas del gobierno de Donald Trump a Guatemala?

8.1 Impacto sobre la migración y la economía nacional

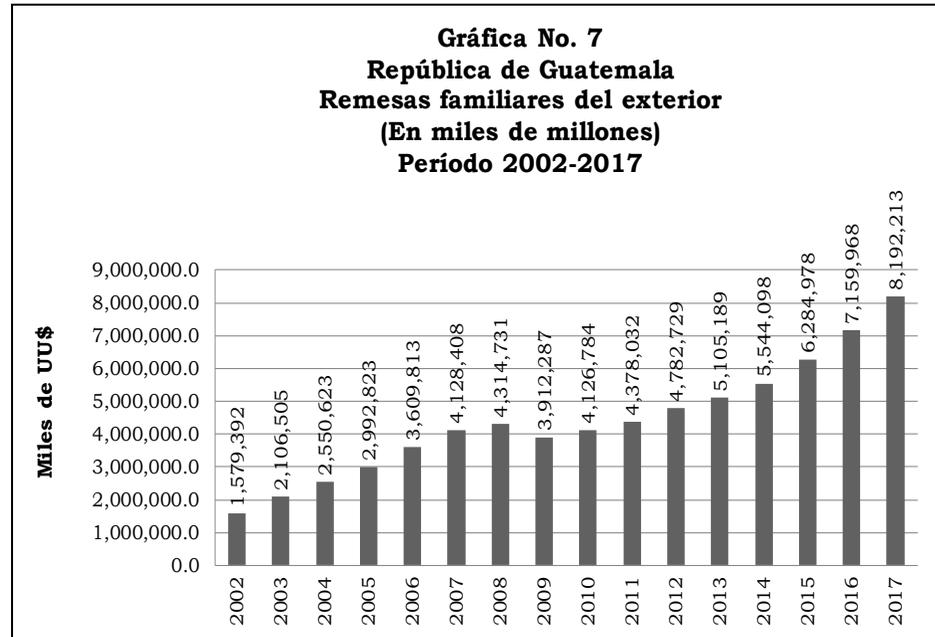
Es evidente que el mayor impacto que las políticas ejecutadas por el gobierno estadounidense tiene en la economía guatemalteca está relacionado con las mayores limitaciones impuestas sobre los flujos migratorios, pues como sabemos las condiciones económico sociales del país han obligado a muchos guatemaltecos a emigrar hacia el norte durante décadas, menguando la demanda de empleo dentro del país. De acuerdo con las cifras de la Encuesta a la Comunidad Estadounidense, en 2016 vivían en Estados Unidos unos 935,707 guatemaltecos, de los cuales 525,000 migrantes no autorizados.⁴⁹

La emigración de los guatemaltecos hacia Estados Unidos ha contribuido así a mejorar las condiciones de vida de quienes se quedan en el país y que son beneficiados con las remesas monetarias que les envían los familiares. Como sabemos, estos flujos también han servido para apuntalar la política monetaria, cambiaria y crediticia y para fortalecer el sistema bancario, pues a medida que fue aumentando el número de guatemaltecos residentes en Estados Unidos, también crecieron constantemente las remesas familiares del exterior. Entre 2003 y 2017, por ejemplo, estas aumentaron de US\$ 1,579.4 millones a US\$ 8,192.2 millones,

⁴⁹ Iniciativa para la Gestión de Información de Movilidad Humana del Triangulo Norte (HTMI). Edición electrónica en: <https://mic.iom.int/webntmi/guatemala>

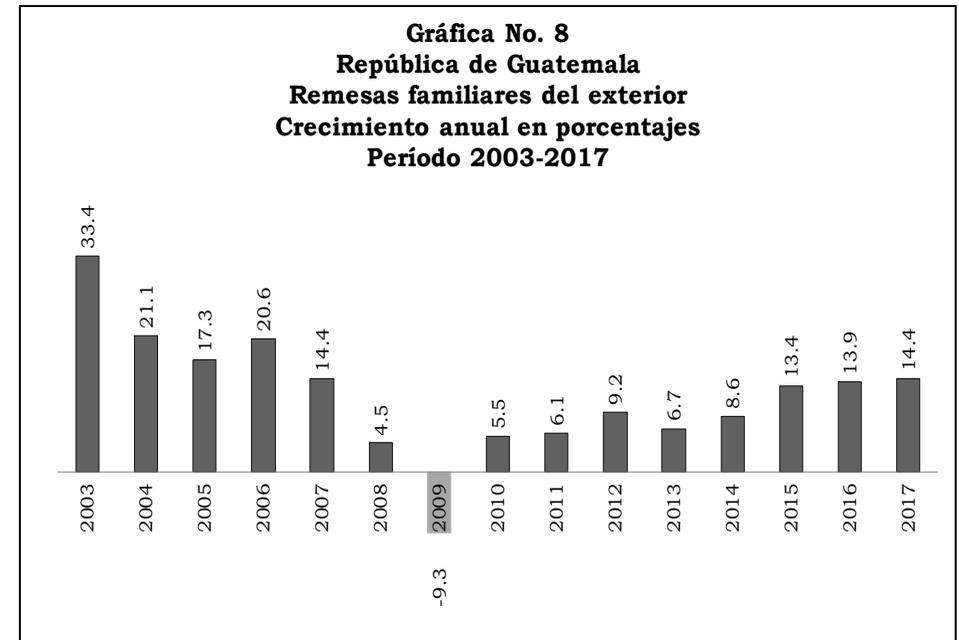
¿Existe un proceso de desglobalización económica? (Una discusión sobre políticas adoptadas actualmente por el gobierno de Estados Unidos, su naturaleza y sus implicaciones)

creciendo un ritmo promedio anual de 11.60% (ver Gráfica No. 7). Este crecimiento solo se detuvo con la crisis económica, y en 2009 el monto de las remesas cayó un 9.3%, sin embargo a partir de entonces los envíos siguieron aumentando y entre 2016 y 2017 la tasa de crecimiento fue de 14.4%, la mayor desde 2009 (ver Gráfica No. 8).



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

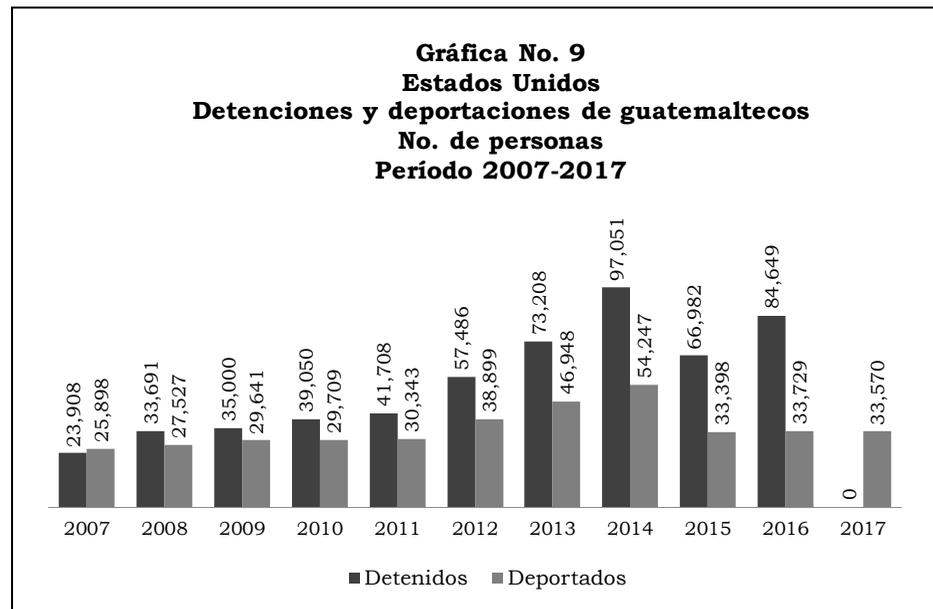
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume



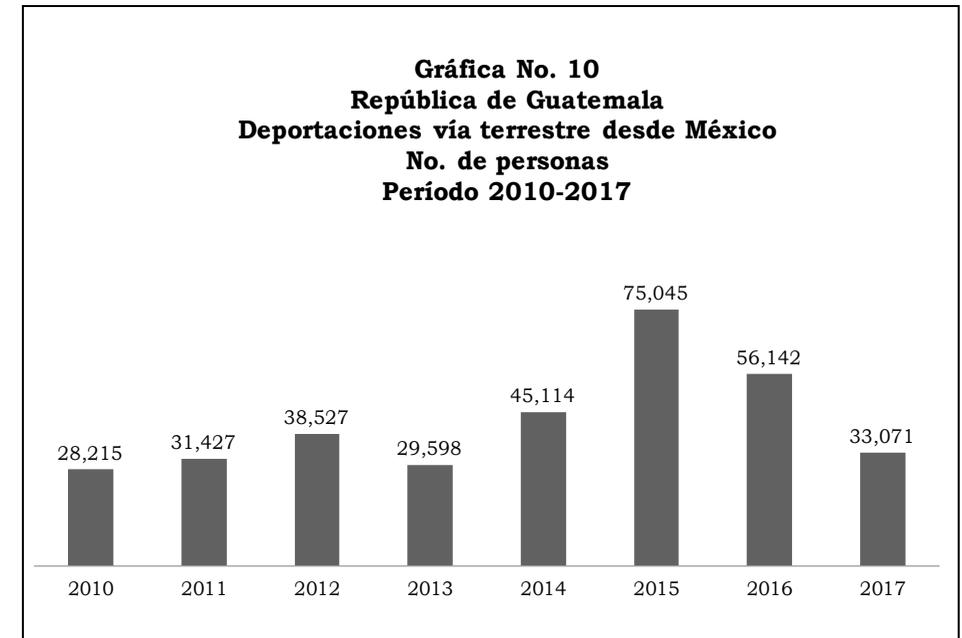
Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

El aumento del envío de remesas provenientes del exterior es la respuesta de los inmigrantes ante la amenaza de deportación que como nunca antes está presente en la orientación de la política migratoria estadounidense y en las expresiones verbales de Donald Trump. En este sentido, se espera que un aumento progresivo en las deportaciones de guatemaltecos provoque en el largo plazo una disminución de los flujos de remesas, sin embargo, la inminencia de las deportaciones masivas anunciada por Donald Trum ha sido frenada por múltiples acciones políticas y judiciales en el Congreso de los Estados Unidos, por los gobiernos estatales o en las cortes. Por otra parte, la crudeza con la que el gobierno ha implementado la política migratoria en los últimos años también parece estar disuadiendo a las personas que tienen intenciones de emigrar desde Guatemala a Estados Unidos.

Sin embargo, hasta el momento las cifras de guatemaltecos detenidos y deportados anualmente de Estados Unidos muestran que no hay cambios significativos respecto a períodos anteriores. De hecho las detenciones y deportaciones de guatemaltecos en Estados Unidos aumentaron de manera más acelerada a partir de 2011, durante el gobierno de Barack Obama, cuya política migratoria se centró en la deportación de delincuentes convictos y de inmigrantes recién llegados. Así, en el período 2011 y 2014, el número anual de guatemaltecos detenidos en Estados Unidos creció un 132.7% y el de personas deportadas, un 79.0% (ver Gráfica No. 9). Sin embargo, en los tres años siguientes, aunque el número de detenciones por año se mantuvo alto, el de deportaciones se situó alrededor de 33,000 personas. El total de deportaciones desde México también han seguido la misma tendencia, de tal modo que aumentaron entre 2010 y 2015, decreciendo en los dos años posteriores (ver Gráfica No. 10).



Fuente: Elaboración propia con base en información de Office of de Immigration Statistics, 2016 Yearbook of de immigration statistics. Pg. 93 y 108. Noviembre de 2017.



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Migración.

El comportamiento de las detenciones y los arrestos de inmigrantes en Estados Unidos durante el primer año de gobierno de Trump, muestra sin embargo cambios respecto al tipo de inmigrantes, pues la política se endureció y los arrestos se extendieron hacia los inmigrantes no autorizados con varios años de vivir en el país, de tal modo que aunque el número de detenciones y deportaciones totales tendió a bajar, las detenciones del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), reportó que en el año fiscal 2017, detuvo a 143,470 inmigrantes⁵⁰, un 30.3% más que las realizadas en 2016. En cambio, la Patrulla Fronteriza (USBP, por sus siglas en inglés), contabilizó 310,531 aprehensiones, 25.3% menos que en 2016.⁵¹

50 U.S. Immigration and Customs Enforcements, Fiscal Year 2017 ICE Enforcement and Removal Operations Report. Pg. 3. Edición electrónica en: <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report/2017/iceEndOfYearFY2017.pdf>

51 U.S. Customs and Border Protection, CBP Enforcement Statistics FY2018. Edición electrónica en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics>

La caída de los arrestos y las deportaciones anuales de inmigrantes no documentados en Estados Unidos antes y durante la administración de Donald Trump, significa, según las autoridades migratorias, que muchas personas optaron por no emigrar hacia el norte debido a la política migratoria más restrictiva. Esa situación se manifiesta especialmente en la disminución de las aprehensiones realizadas al sur del país por la Patrulla Fronteriza.

Considerando que las limitaciones para ingresar al territorio estadounidense se fortalecerán en los años subsiguientes, se puede esperar que se contenga la salida de migrantes guatemaltecos hacia el mismo y que en el largo plazo esa situación produzca un impacto sobre la economía y las condiciones sociales en el interior del país, pues crecerá aún más la brecha entre la oferta y la demanda de empleo, se reducirá el monto global de las remesas familiares provenientes del exterior y el flujo de los recursos financieros que actualmente hacen posible un mejor manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia.

8.2 Sobre la política comercial estadounidense

El principal socio comercial de Guatemala, es Estados Unidos. En 2017 se dirigieron a ese país el 33.8% de la exportaciones totales, pero desde hace años, un volumen mayor de las mismas se dirigen a Centroamérica, Canadá y los países nórdicos (41.4% en 2017). Entre otras características, también se observa que en los últimos años el valor de las exportaciones guatemaltecas ha fluctuado y mostrado caídas importantes en 2009, 2012, 2015 y 2016, como resultado seguramente de la caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional. En 2017 sin embargo, las exportaciones totales crecieron un 5.1%, y las exportaciones a Estados Unidos un 7.3%.

Desde la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, algunos empresarios nacionales coincidieron en que la renegociación del TLCAN y la política comercial estadounidense podría favorecer la demanda de productos guatemaltecos, debido a la incertidumbre provocada por las controversias comerciales con otros países. Y en efecto, de acuerdo con la Comisión de Vestuario

y Textiles, en el último trimestre de 2017 se incrementaron los pedidos en este sector porque no pudieron ser abastecidos por las empresas chinas.

A lo anterior hay que agregar que el comercio guatemalteco en general suele verse favorecido cuando la economía estadounidense crece, como ocurrió en el año 2017 cuando el PIB estadounidense experimentó un incremento de 2.3%, mayor al 1.5% de 2016. Se espera entonces que en la medida en que más inversiones regresen a Estados Unidos y que aumenten los beneficios económicos y la reforma fiscal, crecerá el empleo y el consumo, provocando el aumento de la demanda de materias primas y bienes de consumo final producidos por Guatemala y otros países de la región. Y aunque Guatemala no es un gran exportador de acero y aluminio, las exportaciones de estos metales podrían incrementarse ante la disminución de las importaciones desde China.

Por otra parte, el rompimiento del acuerdo nuclear con Irán, la caída de la producción petrolera en Venezolana, las medidas comerciales unilaterales tomadas por Estados Unidos y otras acciones realizadas por este en Medio Oriente, así como las decisiones de la OPEP encaminadas a restringir la producción, impactan e impactarán en el corto y mediano plazo sobre los precios del petróleo crudo y sus derivados, elevando los costos de producción y el presupuesto familiar en el país. Los pronósticos indican que los precios internacionales del petróleo crudo continuarán aumentando debido a la incertidumbre existente en el mercado y la presión sobre la demanda mundial asociada al crecimiento económico. De acuerdo el Banco Morgan Stanley, el precio promedio del barril de petróleo tipo Brent podría alcanzar los US\$ 77.5 al finalizar el año 2018 y continuará creciendo en los dos años subsiguientes, pues la oferta necesaria para cubrir la demanda debería aumentar en 5.7 millones de barriles diarios hasta 2020 y esto es imposible dadas las condiciones del mercado. Asimismo, se espera que el precio promedio del petróleo tipo West Texas Intermediate (WTI) supere los US\$ 70.0 al finalizar el año 2018.

En resumen, las medidas económicas implementadas por el gobierno de Donald Trump, orientadas a proteger la industria estadounidense, impactan la economía guatemalteca de formas diferentes. Por un lado, pueden estimular la demanda de productos guatemaltecos y alentar en el corto y mediano plazo el envío de un monto mayor de remesas familiares del exterior; por el otro, contiene la migración hacia Estados Unidos, pueden provocar la reducción de los ingresos por concepto de remesas en el largo plazo, ensanchar la brecha entre oferta y demanda de empleo, elevar la factura petrolera del país y afectar el nivel general de precios.

En ese contexto el reacomodo que se está dando en economía mundial en esta etapa de desarrollo del capitalismo, supone retos económicos y sociales para el país, pues este deberá adecuarse a los cambios que están por venir en el contexto de los conflictos que se están abriendo en el mundo multipolar y el riesgo de las crisis que se vislumbran en un mundo en el que se acentuó concentración del capital y las desigualdades.

Considerando los conflictos y contradicciones que aparecen en esta etapa de desarrollo del capitalismo, así como la dependencia política del país respecto a las decisiones estadounidenses y la continuidad del proyecto neoliberal de las élites nacionales, la economía guatemalteca tiene en el contexto actual pocas probabilidades de transformarse sustancialmente, pues los rezagos socioeconómicos del país están relacionados con factores externos, pero también con políticas estatales que no han contribuido a brindar a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, insumos materiales y conocimientos para asegurar mejores condiciones de preparación para el trabajo, para la realización de actividades económicas y para gozar de una vida digna. Entre los obstáculos más evidentes se encuentran actualmente las crecientes limitaciones para el ejercicio de la política como medio para propiciar el bien común, mientras se fortalece una política institucional dirigida a acallar las voces disidentes en torno al modelo de acumulación y la actuación de ciertas empresas transnacionales en el país.

No debe olvidarse que en el transcurso del proceso de globalización y la aplicación de medidas neoliberales, se fortaleció la presencia de los organismos financieros internacionales, de la banca central y de las empresas transnacionales en el país, pero la institucionalidad estatal y el sistema político no contribuyeron como se esperaba tras la firma de los Acuerdos de Paz, a generar las condiciones necesarias para la superación de pobreza y desigualdad, pues la apertura económica y comercial se concretó a la par del deterioro de los sistemas de educación, salud y asistencia pública para el desarrollo. No hubo en ese contexto político ideológico posibilidades de diseñar e implementar un modelo económico incluyente que realmente respondiera a las necesidades de la población de escasos recursos, por el contrario, institucionalmente se abrió el camino para la más grosera corrupción del sistema político y la administración gubernamental, con la consiguiente fuga de recursos públicos.

En ese sentido, la coyuntura que se está abriendo a partir de la reestructuración de la economía mundial, debiese servir para distanciarse del modelo neoliberal y reflexionar sobre la necesidad de ir generando una propuesta que se construya con la participación de las mujeres y los hombres del campo y la ciudad, que se oriente hacia la estructuración de un sistema político-económico, centrándolo en la gente, en la creación de organismos y proyectos verdaderamente participativos, genuinamente democráticos, multicultural y económicamente incluyentes.

9. Bibliografía consultada

1. AFP, Política Económica de Trump será un fracaso: Stiglitz. El Economista, 17 de enero de 2017. <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2017/01/17/politica-economica-trump-sera-fracaso-stiglitz>
2. Aubry, Manon y Dauphin, Thomas, Bancos en el exilio: cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales. OXFAM International. Sin fecha. 52 Pgs. Edición electrónica en: <https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/bp-opening-vaults-eu-banks-tax-havens-270317-es.pdf>

3. Banco de Pagos Internacionales (BPI), 87 Informe Anual, 1 de abril 2016 al 31 de marzo de 2017. 213 Pgs. Basilea, 25 de junio de 2017. Edición electrónica en: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017_es.pdf
4. BBC Mundo, ¿Cuántos empleos perdió realmente Estados Unidos frente a China?. 3 de febrero de 2017. Edición electrónica en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-38847866>
5. Cotton, Tom y Perdue, David Reforming American Immigration for a Strong Economy Act (RAISE Act). 1 Pg. Edición electrónica en: https://www.cotton.senate.gov/files/documents/170801_New_RAISE_Act_One_Pager_FINAL.pdf
6. Delong, J. Bradford, Dónde se fue la realidad del empleo fabril estadounidense. World Economic Forum. 5 de mayo de 2017. Edición electrónica en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/05/donde-se-fue-en-realidad-el-empleo-fabril-estadounidense>
7. The New York Times, “Trump firma la salida de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico”. 23 de enero de 2017. Edición electrónica en: <https://www.nytimes.com/es/2017/01/23/trump-salida-estados-unidos-tpp-acuerdo-transpacifico/>
8. EFE, Trump facilita venta de armas en el extranjero. Excelsior, 20 de abril de 2018. Edición electrónica en: <http://www.excelsior.com.mx/global/trump-facilita-la-venta-de-armas-al-extranjero/1233649>
9. El Nuevo Diario. AmCham de Guatemala cree que las políticas de Trump beneficiarán a Centroamérica. 25 de enero de 2017. Edición electrónica en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/416771-amcham-guatemala-cree-que-politicas-trump-benefici/>

10. El Economista, Trump reducirá las regulaciones en más de 75% a los empresarios. 23 de enero de 2017. Edición electrónica en: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/01/23/trump-puede-reducir-regulaciones-mas-75-empresarios>
11. Fraser, Nancy, El final del neoliberalismo progresista. Sin Permiso. 12 de enero de 2017. 5 Pgs. Edición electrónica: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista>
12. Gamarro, Urías y Toc, Mynor, EE. UU. Recortará apoyo a seguridad en Guatemala. Prensa Libre. Guatemala, 24 de mayo de 2017. Edición electrónica en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ee-uu-recortaria-apoyo-a-seguridad-en-guatemala>
13. Gonzáles Amador, Roberto, Trump, riesgo para la economía global, advierte Fitch Ratings. La Jornada, 11 de febrero de 2017. Edición electrónica en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/02/11/economia/017n1eco>
14. Imnovation, Qué es el blockchain y cómo funciona. Edición electrónica en: <https://www.imnovation-hub.com/es/transformacion-digital/que-es-blockchain-y-como-funciona-esta-tecnologia/> y Ok diario, ¿Cuáles son los beneficios del blockchain?. 27 de enero de 2017. Edición electrónica en: <https://okdiario.com/economia/2018/01/27/cuales-beneficios-blockchain-1745921>
15. Lacalle, Daniel, El presupuesto de Trump: los mayores recortes en la historia de los Estados Unidos. El español. 23 de marzo de 2017. Edición electrónica en: http://www.elespanol.com/economia/20170319/202109792_13.html
16. La Política Online, Gary Cohn, el banquero liberal que gana fuerza en el gabinete de Trump. 17 de abril de 2017. Edición electrónica en: <http://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/99431/>

17. Llamas, M. Las consecuencias de que EEUU abandone el Acuerdo Transpacífico: China, aranceles e incertidumbre. Libre Mercado, 25 de enero de 2017. Edición electrónica en: <http://www.libremercado.com/2017-01-25/las-consecuencias-de-que-eeuu-abandone-el-acuerdo-transpacifico-china-aranceles-e-incertidumbre-1276591356/>
18. López, Gustavo, Los hispanos de origen guatemalteco en los Estados Unidos, 2013. PewResearch Center. 13 de septiembre de 2015.
19. Luna, Carmen, Si Trump inicia una guerra ¿reactivará la economía de los Estados Unidos?. Expansión. 10 de abril de 2017. Edición electrónica en: <http://expansion.mx/economia/2017/04/10/si-trump-inicia-una-guerra-activara-la-economia-de-eu>
20. Noticias del Frente, Ministro alemán: Europa debería reaccionar ante las sanciones de Estados Unidos dirigidas a Rusia, China y Turquía. 27 de agosto de 2018. Edición electrónica en: <https://es.news-front.info/2018/08/27/ministro-aleman-europa-deberia-reaccionar-ante-las-sanciones-de-estados-unidos-dirigidas-a-rusia-china-y-turquia/>
21. Nadal, Alejandro, El Bundesbank desenmascara la economía neoliberal. Sin Permiso, 17 de mayo de 2017. Edición electrónica en: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-bundesbank-desenmascara-la-teoria-neoliberal>
22. Office of Management and Budget, “Fiscal Year 2019: Efficient, effective, accountable an American budget”. 160 Pgs. Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>
23. Organización Internacional para las Migraciones, Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016. Guatemala, febrero de 2017. Edición electrónica en: http://www.redhum.org/documento_detail/

- oim-encuesta-sobre-migracion-internacional-de-personas-guatemaltecas-y-remesas-2016
24. Otero Iglesias, Miguel. El Brexit divide las dos almas de la City de Londres. Real Instituto Elcano, 14 de junio de 2016. Edición electrónica en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari48-2016-oteroiglesias-brexit-divide-dos-almas-city-londres
25. Palacios, Jaime, El desempleo oculto en Estados Unidos: ¿Dónde se esconde el 29% del paro que denuncia Trump?. El Economista, 2 de marzo de 2017. Edición electrónica en: <http://www.eleconomistaamerica.com/economia%2%ADeAm/noticias/8192786/03/17/61/4>
26. Redacción de BBC Mundo, Estados Unidos y China firman acuerdo comercial: cómo es y que ganan las dos mayores economías del mundo. 12 de mayo de 2017. Edición electrónica en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39897388>
27. Robinson, William I., De Obama a Trump: el fracaso de la revolución pasiva. América Latina en Movimiento. Edición electrónica en: <http://www.alainet.org/es/articulo/182745>. 10 de enero de 2017.
28. Robinson, William I., Globalización, crisis y escenarios futuros. ECA, Estudios Centroamericanos Volumen 63, Número 715-716. Pgs. 331 - 344. El Salvador, 2009.
29. William I. Robinson, Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional. Bogotá, Colombia, junio de 2007.
30. Romero Reyes, Antonio, Economía política de la globalización capitalista. 2 de octubre de 2003. Rebelión. Edición electrónica en: <https://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/030930romero.htm>

31. Rueda-López, Juan Jesús. La tecnología en la sociedad del Siglo XXI: albores de una nueva revolución industrial. Aposta, Revista de Ciencias Sociales No. 32, enero, febrero y marzo de 2007. 28 Pgs. Edición electrónica en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/jjrueda.pdf>
32. Tugores Ques, Joan ¿Qué ocurre con el comercio internacional?. Mundo Económico, 23 de noviembre de 2015. Edición electrónica en: <https://www.monempresarial.com/es/2015/11/23/que-ocurre-con-comercio-mundial/>
33. Univisión Noticias, Los pocos ganadores y los muchos perdedores del Primer proyecto de presupuesto de Donald Trump. 24 de mayo de 2017. Edición electrónica en: <http://www.univision.com/noticias/politica/perdedores-y-ganadores-del-primer-proyecto-de-presupuesto-de-donald-trump>
34. U.S. International Trade Commission, Section 201 Cases: Imported Large Residential Washing Machines and Imported Solar Cells and Modules. 4 Pgs. Washington, January 22, 2018. Edición electrónica en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20Cases%20Fact%20Sheet.pdf>
35. Wezeman, Pieter, Fleurant, Aude y otros, Trends in international arms transfers, 2017. SIPRI Fact Sheet, 12 Pgs. Marzo de 2018. Edición electrónica en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf
36. White House, Declaración - Informe de la Oficina de Comercio e Industria Manufacturera: “Cómo la agresión económica de China amenaza las tecnologías y propiedad intelectual de los Estados Unidos y el Mundo”. Washington, 19 de junio de 2018. Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/office-trade-manufacturing-policy-report-chinas-economic-aggression-threatens-technologies-intellectual-property-united-states-world/>

37. White House, Proclamación presidencial para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de arandelas residenciales grandes. Washington, 23 de enero de 2018. Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov>. Consultada en mayo de 2018.
38. White House, Proclamación presidencial para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de determinadas células fotovoltaicas de silicio cristalino. Washington, 23 de enero de 2018. Edición electrónica en <https://www.whitehouse.gov> Consultada en mayo de 2018.
39. White House, Proclamación presidencial sobre el ajuste a las importaciones de acero en los Estados Unidos. Washington, 8 de marzo de 2018. Edición electrónica en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>
40. World Gold Council, Estadísticas de reservas. Edición electrónic en: <https://www.gold.org/data/gold-reserves>. Información obtenida en agosto de 2018.
41. World Steel Association, The Largest Steel Producing Countries. 24 January 2018. 3 Pgs. Electrónic edition in: <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:371e31b5-7866-4c27-bffd-72f25946858c/2017+World+Crude+Steel+Production+Press+Release+Attachment.pdf>
42. U.S. Department of de Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, The effects of imports of aluminum on the national security. 263 Pgs. Washington, January 11, 2018.
43. U.S. Customs and Border Protection, CBP Enforcement Statistics FY 2018. Edición electrónica en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics>
44. U.S. Department of de Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, The effects

¿Existe un proceso de desglobalización económica? (Una discusión sobre políticas adoptadas actualmente por el gobierno de Estados Unidos, su naturaleza y sus implicaciones)

of imports of steel on the national security. Washington, January 11, 2018. 263 Pgs. Electrónica edición en: <https://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file>

45. U.S. Immigration and Customs Enforcements, Fiscal Year 2017 ICE Enforcement and Removal Operations Report. 18 Pgs. Edición electrónica en: <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report/2017/iceEndOfYearFY2017.pdf>
46. Iniciativa para la Gestión de Información de Movilidad Humana del Triángulo Norte (HTMI). Edición electrónica en: <https://mic.iom.int/webntmi/guatemala>
47. British Petroleum (BP), Bp Statistical Review of de World Energy. 67 edición, junio de 2018. 56 Pgs. Edición electrónica en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>

Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Página Web: iies.usac.edu.gt
e-mail: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-
175 Ejemplares
Guatemala, mayo 2019

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

AÑO LVII

ABRIL-JUNIO 2019

No. 220

Contenido

Página

¿Qué identidad para Guatemala?

**Estructuras económicas e identidades guatemaltecas
(Tercera Parte)**

Dr. Jorge Murga Armas

1

Administración de la política educativa guatemalteca

MSc. Herlem Isol Reyes López

19

El bono demográfico en Guatemala: ¿Mito o realidad?

MSc. Andrely Maell Cisneros Flores

55

¿Existe un proceso de desglobalización económica?

*(Una discusión sobre políticas adoptadas actualmente por el
gobierno de Estados Unidos, su naturaleza y sus implicaciones)*

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

99

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

Edificio S-6 Tercer Nivel, Ciudad Universitaria Zona 12

Teléfono: 24188523 Email: iies@usac.edu.gt Web: iies.usac.edu.gt

Guatemala, América Central